

Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri rettshjelp

Kandidatnummer: 203 **og** 228

Leveringsfrist: 1. juni 2008

Til sammen 59 658 ord

30.05.2008

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	Hypoteser	2
1.3	Aktualitet	3
1.4	Avgrensninger	3
1.5	Begrepsbruk/ definisjoner	3
1.6	Videre fremstilling	4
<u>2</u>	<u>METODE</u>	<u>5</u>
2.1	Praktisk gjennomføring av datainnsamlingen	5
2.2	Valg av fylker	6
2.3	Kvantitativ metode	6
2.3.1	Utvelgelse	6
2.3.2	Statistikkføring	8
2.3.3	Feilkilder	8
2.4	Innholdsanalyse	9
2.5	Representativitet	9
<u>3</u>	<u>BAKGRUNNEN FOR REGLENE</u>	<u>10</u>
3.1	Behovet for rettshjelp	10
3.2	Historikk	14

3.3	Rettshjelpstilbudet i Norge idag	17
3.3.1	Advokater	17
3.3.2	Statlig rettshjelpsordning	18
3.3.3	Rettshjelpsforsikring	19
3.3.4	Offentlige rettshjelpskontorer	19
3.3.5	Fagforeninger og organisasjoner	20
3.3.6	Gatejuristen og Rett på gata	20
3.3.7	Studentrettshjelpstiltak	21
3.3.8	Diverse offentlige ordninger	21
3.4	Internasjonalt perspektiv	22
3.4.1	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art 6	22
3.4.2	Haagkonvensjonene	26
3.4.3	ILO	26
3.4.4	Rettshjelp i saker for den europeiske menneskerettighetsdomstolen	27
<u>4</u>	<u>DEN STATLIGE FRI RETTSHJELPSORDNINGEN</u>	<u>27</u>
4.1	Statlig fri rettshjelpsordning	27
4.1.1	Generelle bestemmelser	28
4.1.2	Innvilgelsesmyndighet	29
4.1.3	Klageregler	29
4.1.4	Sakførsel og rettsråd	29
4.2	Økonomiske og materielle grenser	30
4.2.1	Materielle grenser	30
4.2.2	Økonomiske grenser	33
4.3	Administrative trekk ved rettshjelpsforvaltningen	34
4.3.1	Fremsettelse av søknad	34
4.3.2	Saksbehandlernes kompetanse	34
4.3.3	Vedtak og begrunnelse	35
4.3.4	Samordning av skjønnsutøvelsen	35
4.4	Juridiske utgangspunkter	36
4.4.1	Rettslig plassering	36
4.4.2	Rettighetsbestemmelser?	36

4.4.3	Forvaltningens skjønnsutøvelse	36
4.5	Rettshjelpslovens unntaksbestemmelser – en rettsdogmatisk analyse	37
4.5.1	Uprioriterte områder – materielle unntaksbestemmelser	38
4.5.2	Økonomiske unntaksbestemmelser	42
4.6	Forvaltningsrettslige regler	44
4.6.1	Veiledningsplikt	44
4.6.2	Utredningsplikt	45
4.6.3	Plikt til å gi begrunnelse	45
<u>5</u>	<u>HVEM SØKER RETTSHJELP ETTER UNNTAKSBESTEMMELSENE?</u>	<u>46</u>
5.1	Innledning	46
5.2	Omfanget av søkingen	46
5.3	Kjønnsfordelingen i søkermassen	47
5.4	Aldersfordelingen i søkermassen	48
5.5	Inntektsfordelingen i søkermassen	49
5.6	Hvem fremsetter søknad	53
5.7	Deloppsummering - hvem søker rettshjelp etter unntaksbestemmelsene?	54
5.8	Relevant bestemmelse	55
5.9	Sakstyper	58
5.9.1	Familiesaker	58
5.9.2	Barnevernssaker	59
5.9.3	Erstatningssaker	59
5.9.4	Trygdesaker	60
5.9.5	Utlendingssaker	61
5.9.6	Pengekravssaker	61
5.9.7	Arbeidssaker	62
5.9.8	Fast eiendom	62

5.9.9	Arvesaker	63
5.9.10	Husleie	63
5.9.11	Sosialsaker	64
5.9.12	Andre saker	64
5.9.13	Oppsummering av sakstyper	65
5.10	Motpart	67
5.11	Oppsummering av søkingen	69
6	<u>HVEM FÅR INNVILGET RETTSHJELP ETTER UNNTAKSBESTEMMELSENE?</u>	70
6.1	Hvor mye brukes bestemmelsene?	71
6.1.1	Generell innvilgelsesprosent	71
6.1.2	Forskjeller mellom fylkene	71
6.2	Etter hvilken bestemmelse innvilges rettshjelp i uprioriterte saker?	72
6.2.1	Generelt	72
6.2.2	Forskjeller mellom fylkene	74
6.3	Sakstyper	75
6.3.1	Sosialsaker	76
6.3.2	Barnevernssaker	76
6.3.3	Pengekravssaker	78
6.3.4	Utlendingssaker	79
6.3.5	Familiesaker	80
6.3.6	Erstatningssaker	82
6.3.7	Husleiesaker	83
6.3.8	Arbeidsrett	84
6.3.9	Arvesaker	84
6.3.10	Trygde- og pensjonssaker	85
6.3.11	Fast eiendom	86
6.3.12	Andre saker	86
6.3.13	Oppsummering av sakstyper	86
6.4	Motpart	87
6.4.1	Generelt	87

6.4.2	Forskjeller mellom fylkene	88
6.4.3	Kjønnsforskjeller	89
6.5	Hvem fremmer søknaden?	89
6.6	Kjønnsfordeling	90
6.6.1	Generelt	90
6.6.2	Forskjeller mellom fylkene	91
6.7	Aldersfordeling	91
6.8	Inntekt	92
6.8.1	Generelt	92
6.8.2	Forskjeller mellom fylkene	94
6.9	Oppsummering	95
<u>7</u>	<u>HVEM KLAGER? PRAKSIS HOS JUSTISSEKRETARIATENE</u>	<u>96</u>
7.1	Innledning	96
7.2	Omfanget av klagesakene	96
7.3	Hvem klager?	97
7.3.1	Kjønn	97
7.3.2	Alderssammensetning	98
7.3.3	Motpart	98
7.3.4	Hvem fremmet klagen?	98
7.3.5	Sakstype	99
7.3.6	Bestemmelse	100
7.4	Hvem får?	101
7.5	Oppsummering	102
<u>8</u>	<u>SKJØNNSMOMENTER</u>	<u>102</u>
8.1	Materiell dispensasjon	103

8.1.1	Lovens vilkår	103
8.1.2	Likhetstrekk	109
8.1.3	Personlige ressurser	113
8.1.4	Rettsikkerhet	115
8.1.5	Økonomisk betydning	119
8.1.6	Kompleksitet	120
8.1.7	Prosedabilitet	122
8.1.8	Prinsipiell interesse	123
8.1.9	Kan søker klandres?	125
8.1.10	Motpartens styrke	128
8.1.11	Politiske føringer/dagsaktualitet	129
8.1.12	Konfliktmomentet	130
8.1.13	Pengekravsmomentet	131
8.1.14	Andre momenter	132
8.1.15	Skjønnsutøvelsen i samesaker	133
8.1.16	Oppsummering	134
8.2	Økonomisk dispensasjon	136
8.2.1	Vurdering av inntektsoverskridelser	136
8.2.2	Vurdering av formuesoverskridelser	140
8.2.3	Dispensasjon i identifikasjonstilfeller	142
8.2.4	Oppsummering	143
<u>9</u>	<u>SÆRLIG OM FORSKJELLER MELLOM INSTANSENE</u>	<u>143</u>
9.1	Forskjeller knyttet til kjønn	144
9.2	Forskjeller knyttet til inntekt	144
9.3	Forskjeller knyttet til sakstyper (og bestemmelser og motpart)	145
9.4	Forskjeller mellom fylkesmennenes og Justissekretariatenes bruk av reglene	147
9.5	Oppsummering	147
<u>10</u>	<u>FORVALTNINGENS RETTSKILDEBRUK</u>	<u>148</u>

10.1	Forskjeller mellom forvaltningens og domstolenes rettskildebruk	148
10.2	Rettskildebruken i rettshjelpsforvaltningen	148
10.2.1	Ordlyd	148
10.2.2	Forarbeider	150
10.2.3	Formål	150
10.2.4	Praksis fra domstoler og forvaltningens egen praksis	151
10.2.5	Rundskriv	151
10.2.6	Politiske signaler	152
10.2.7	Internasjonale forpliktelser	153
10.2.8	Forskjeller mellom fylkene	153
10.3	Oppsummering	154
<u>11</u>	<u>BRUKEN AV LOVEN</u>	<u>154</u>
11.1	Hvem skal loven omfatte?	154
11.2	Bruken av unntaksbestemmelsene opp mot det udekkede rettshjelpsbehovet	155
11.2.1	Omfanget av bruken av bestemmelsene	156
11.2.2	Praksis ved bruken av materielle unntaksbestemmelser	156
11.2.3	Praksis ved bruken av økonomiske unntaksbestemmelser	157
11.3	Hvordan er loven tilpasset behovet til de svakeste i samfunnet?	158
11.4	Avsilingsmekanismer	160
11.4.1	Generelt om avsilingsmekanismer	160
11.4.2	Ikke-oppsøkende ordning	160
11.4.3	En juridisk ordning	160
11.4.4	En advokatbasert ordning	161
11.5	Oppsummering	162
<u>12</u>	<u>I HVILKEN GRAD OPPFYLLER NORGE KRAVENE ETTER EMK?</u>	<u>162</u>
12.1	Oppfyller skjønnsutøvelsen konvensjonens krav?	163

12.2	Konvensjonens krav til momentbruk ved begrensingen av retten	164
12.3	Vurdering av økonomisk situasjon	165
12.4	Oppsummering	165
<u>13</u>	<u>RETTSPOLITISK DEL</u>	<u>166</u>
13.1	Alternative modeller for rettshjelp	166
13.2	Lovendringer	167
13.2.1	Endring av det saklige dekningsområdet	167
13.2.2	Endring av de økonomiske vilkår	168
13.2.3	Endring av identifikasjonsregelen	169
13.3	Behov for ytterligere forskning	169
<u>14</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>170</u>
<u>15</u>	<u>LISTER OVER TABELLER OG FIGURER M V</u>	<u>175</u>
<u>16</u>	<u>VEDLEGG</u>	<u>176</u>

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

En god offentlig rettshjelpordning er viktig for at også personer med begrensede ressurser skal kunne hevde sine rettigheter. Regjeringen ser rettshjelp som et viktig virkemiddel i kampen mot fattigdom,¹ i tillegg er Norge etter internasjonale konvensjoner blant annet forpliktet til å sikre at også ressursvake personer har adgang til domstolene.² En kartlegging av hvordan den statlige rettshjelpsordningen virker er dermed viktig for kunne si noe om rettssikkerheten til de svakeste i samfunnet. Den statlige rettshjelpsordningen reguleres av lov om fri rettshjelp (rettshjelpsloven) og har som formål å sørge for at personer ikke lider rettstap som følge av manglende økonomisk evne til å ivareta sitt rettshjelpsbehov. For å få rettshjelp etter rettshjelpsloven, må søkeren som hovedregel ha inntekt og formue under visse grenser, samt at saken må falle innunder positivt avgrensede områder. I andre tilfeller gis det kun fri rettshjelp etter lovens unntaksbestemmelser.

Vi har i denne oppgaven analysert bruken av unntaksbestemmelsene fra lov om fri rettshjelps økonomiske og materielle grenser. En slik analyse vil gi oss et bedre grunnlag til å kunne vurdere rekkevidden av hele ordningen. Vi har tatt for oss rettshjelpsloven § 11 tredje ledd om unntak fra lovens materielle grenser i rettsrådssaker, § 11 fjerde ledd om dispensasjon fra lovens økonomiske grenser i rettsrådssaker, § 16 tredje ledd om unntak fra lovens materielle grenser i sakførselssaker og § 16 fjerde ledd om unntak fra lovens økonomiske grenser i sakførselssaker. Videre har vi forsøkt å sette resultatene opp mot lovens formål, mot det udekkede rettshjelpsbehovet som tidligere forskning har avdekket og mot Norges internasjonale forpliktelser.³

¹ Handlingsplan mot fattigdom side 24, vedlegg til St.prp. nr. 1 Statsbudsjettet 2007

² Mer om dette i kapittel 3.4

³ Oppgaven er korrekturlest av Julie Rønning

1.2 Hypoteser

Vi har utviklet en rekke hypoteser, ut fra hva tidligere forskning har avdekket om det udekkede rettshjelpsbehovet og advokatsøking, samt våre egne erfaringer fra arbeid i Juss-Buss.

- a) Vi antar at unntaksbestemmelsene bare brukes i svært liten grad.
- b) Loven og unntaksbestemmelsene er ikke egnet til å fange opp behovet hos de mest resurssvake. Skjønnsutøvelsen er ikke tilpasset behovet til de svakeste i samfunnet. Dette vil innebære at loven ikke oppfyller formålet.
- c) Det gjøres ikke en konkret skjønnsmessig vurdering av hvem som skal få rettshjelp etter unntaksbestemmelsene. Skjønnet er svært standardisert. Dette antar dels på grunn av den svært store saksmengden som forvaltningen må forholde seg til og dels fordi forskning på rettsanvendelse i andre forvaltningsorganer har vist at forvaltningens skjønnsutøvelse ofte har et samlebåndpreg.
- d) Hvem som får innvilget rettshjelp etter unntaksbestemmelsene varierer etter hvor søker er bosatt. Vi forventer å se forskjeller mellom ulike fylker, blant annet fordi forskning viser at behovet er ulikt i urbane og landlige strøk og fordi saksmengden og dermed erfaringen med rettshjelpssaker er varierer mellom fylkene.
- e) Forvaltningen oppfyller ikke sin utredningsplikt godt nok, og regelanvendelsen er preget av forvaltningens mangelfulle rettskildebruk og kunnskap om reglene
- f) Det er en skjevhet i hvem som søker rettshjelp etter unntaksbestemmelsene i loven, slik at loven ikke når frem til alle grupper i samfunnet. Det udekkede rettshjelpsbehovet er skjevt fordelt i samfunnet, og vi forventer å finne noen tilsvarende skjevheter i søkingen på unntaksbestemmelsene.

1.3 Aktualitet

Det er i dag svært mange som jobber med rettshjelp, både advokater og rettsanvendere i forvaltningen. Likevel er det lite forskning som beskriver hvordan dagens ordning faktisk virker og om den fungerer etter hensikten.

Unntaksreglene i rettshjelpsloven er svært skjønnsmessige, og gir lite konkrete føringer for hvordan forvaltningen skal utøve skjønnnet. Å avdekke hvordan reglene fungerer er viktig for brukerne av loven, både de rettshjelpssøkende og advokatene. Regjeringen skal i løpet av året legge frem en Stortingsmelding om den statlige rettshjelpsordningen. I en slik sammenheng er det rettspolitisk viktig å avdekke hvordan loven fungerer dels for å se hvordan rettshjelpsordningen som helhet virker og dels for å se hvordan unntaksbestemmelser brukes for å dekke det udekkede rettshjelpsbehovet som ikke omfattes av lovens prioriterte områder.

1.4 Avgrensninger

Skal en se på hvordan det udekkede rettshjelpsbehovet fanges opp av den statlige rettshjelpsordningen, er det en rekke problemstillinger som kan reises. Vi har valgt å begrense omfanget av undersøkelsen til bruken av de fire mest brukte unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven. Vi anser en analyse av bruken av disse som viktigst for å kunne gi et godt bilde av hvordan skjønnsutøvelsen etter loven fungerer. Vi har kun tatt for oss bruken av unntaksbestemmelsene slik de praktiseres etter den seneste endringen i rettshjelpsloven, i kraft fra 1. januar 2006. I tillegg har vi begrenset oss til å gå gjennom forvaltningspraksis, altså fylkesmennenes og klageorganets praksis.⁴

På grunn av hensynet til tid og ressurser har vi ikke kunnet gå igjennom vedtak fra alle fylkesmennene, men har valgt å konsentrere oss om Oslo og Akershus, Sogn og Fjordane og Finnmark. Vi har også behandlet klageinstansens (Justissekretariatenes) praksis etter unntaksbestemmelsene.

1.5 Begrepsbruk/ definisjoner

Vi har i stor grad forsøkt å bruke de samme begrepene som tidligere rettshjelpsforskning har benyttet. De ulike undersøkelsene har imidlertid definert disse noe forskjellig, slik at det er behov for en avklaring av vår forståelse av begrepene.

⁴ I enkelte saker etter rettshjelpsloven § 16 tredje ledd har domstolene innvilgelseskompetansen, se punkt 4.1.2.

Et sentralt begrep i rettshjelpsforskningen er begrepene ”rettshjelpsbehov” og ”udekket rettshjelpsbehov”. Dersom man har et juridisk problem som man ikke kan løse selv, og man tror at man har noe å vinne på å få problemet løst, definerer Johnsen det som et rettshjelpsbehov.⁵ Det er imidlertid bare der saksforholdet ikke er til behandling hos en rettshjelper at behovet er udekket.⁶ Begrepsbruken i Rettshjelp 2001 er noe annerledes, men det antas at begrepsforskjellene vil gi lite utslag i resultatene.⁷

Johnsen skiller også mellom latent og manifest rettshjelpsbehov.⁸ Rettshjelpsundersøkelsene har i stor grad søkt å kartlegge både det manifeste og det latente behovet.⁹ Der behovet kun er latent, må personen først erkjenne at han har et juridisk problem, før det vil være snakk om å løse det. Dette innebærer at det kun er det manifeste behovet som gir seg utslag i vårt materiale.

1.6 Videre fremstilling

I den videre fremstilling redegjør vi i kapittel to for metoden vi har brukt i oppgaven. I kapittel tre gir vi en faglig innledning til temaet rettshjelp, hvor vi kort redegjør for forskningen om det udekkede rettshjelpsbehovet for, det samlede rettshjelpstilbudet i Norge idag, utviklingen av unntaksreglene i rettshjelpsloven, og tilslutt Norges internasjonale forpliktelser og kort om internasjonal rettshjelp.

I kapittel fire redegjør vi for utgangspunktene for forvaltningens skjønnsutøvelse. Her trekker vi inn en rent juridisk analyse av unntaksbestemmelsene, basert på alminnelig juridisk metode og visse forvaltningsrettslige regler av betydning for bruken av unntaksbestemmelsene. Kapittelet inneholder også en oversikt over administrative trekk ved saksbehandlingen av unntaksbestemmelsene.

I kapitlene fem til åtte presenterer vi funnene fra undersøkelsen vår. Først redegjør vi for funn fra fylkesmennene om hvem som søker på unntaksbestemmelsene og hvem som får innvilget rettshjelp etter unntaksbestemmelsene. Deretter redegjør vi for funn fra Justissekretariatene. I

⁵ Johnsen 1987 kap. 6, særlig s 259/260

⁶ Johnsen 1987 s 275

⁷ Graver m.fl. 2002 s 21

⁸ Johnsen 1987 kap. 7, s. 389

⁹ Jf blant annet Johnsen 1987 s 276, Haugen og Vigerust 1992 s 6 og Graver m.fl. 2002 s 21

kapittel åtte redegjør vi for momentene forvaltningen legger vekt på i den skjønnsmessige vurderingen ved regelanvendelsen. Her behandles forvaltningens skjønnsutøvelse, både i første- og klageinstansen, samlet.

Videre redegjøres det for forskjeller mellom fylkene og om forvaltningens rettskildebruk henholdsvis i kapittel ni og ti. I kapittel elleve og tolv har vi inntatt ytterligere drøftelser som ikke fremkommer i presentasjonen av funnene. I kapittel tretten har vi inntatt rettspolitiske vurderinger.

2 Metode

Oppgaven er basert på en kombinasjon av empiriske undersøkelser og en mer inngående innholdsanalyse av noen vedtak basert alminnelig juridisk metode. I tillegg har vi foretatt uformelle intervjuer/samtaler med saksbehandlerne. Kombinasjonen av rettsdogmatikk og empirisk sosiologisk metode er velkjent,¹⁰ og vi mener det er en god innfallsvinkel for å belyse forvaltningens praksis. Gjennom å bruke ulike metoder parallelt under hele analyseprosessen, har vi kunnet dra veksler på resultatene fra begge metodene og trekke konklusjoner på et sikrere grunnlag.

2.1 Praktisk gjennomføring av datainnsamlingen

Vi søkte Justisdepartementet om innsyn i vedtakene etter rettshjelpslovens unntaksbestemmelser, etter forvaltningsloven § 13 bokstav d). Søknaden ble sendt 5. september 2007 og vi fikk innvilget innsyn 3. oktober 2007. Vi tok videre kontakt med forvaltningsorganene vi ønsket å besøke. Samtlige organer vi har vært i kontakt med har vært positive til arbeidet.

Hos fylkesmennene fikk vi tilgang til deres elektroniske saksbehandlingssystem. Hos Justissekretariatene fantes vedtakene kun i papirutgave, der gikk vi derfor gjennom mapper i arkivskuffene fysisk. Alle vedtakene er gjennomgått i fellesskap. Til sammen brukte vi syv uker hos forvaltningsorganene på selve datainnsamlingen.

¹⁰ Mathiesen 2005 s 211

Vi har gjennomgått vedtak fra 2006 og 2007, etter den siste lovendringen.¹¹

2.2 Valg av fylker

Saksmengden med vedtak etter rettshjelpsloven er stor og av ressursmessige hensyn måtte vi begrense omfanget av materiale vi kunne gå gjennom. Vi valgte å gjennomgå vedtak fra tre fylkesmenn og Justissekretariatene, slik at vi kunne få et godt bilde av forvaltningspraksis både i første- og klageinstansen, og samtidig kunne avdekke eventuelle forskjeller imellom instansene. Fylkesmannen i Oslo og Akershus ble valgt delvis på grunn av den geografiske nærheten. I tillegg har dette embetet klart flest rettshjelpssaker, og i tillegg har Oslo antageligvis endel særlige storbyproblemer som man ikke opplever andre steder. Sogn og Fjordane og Finnmark ble valgt på bakgrunn av en vurdering av folketall, bosettingsmønster, utdannelsesnivå, hovednæringsvei, antall personer som mottok offentlige ytelser og at de skilte seg ut fra Oslo. Finnmark er i tillegg interessant fordi man her har særlige utfordringer knyttet til den samiske befolkningens rettshjelpsbehov.¹²

2.3 Kvantitativ metode

Vi har brukt kvantitative metoder i undersøkelsen vår for å avdekke sosiale trekk ved dem som søker rettshjelp etter unntaksbestemmelsene og for på bakgrunn av empirisk materiale å kunne si noe om hvilke sakstyper og hvilke unntaksbestemmelser som blir påsøkt og innvilget i størst grad. I tillegg vil en slik gjennomgang kunne gi oss grunnlag til å si noe om sammenhengen mellom det udekkede behovet som er avdekket i tidligere undersøkelser og bruken av den statlige rettshjelpsordningen.

2.3.1 Utvelgelse

Det totale saksmaterialet som er relevant for undersøkelsen vår er svært stort, og det har derfor vært nødvendig å foreta et utvalg hos noen av instansene.¹³ For å sikre tilfeldighet i utvalget har vi systematisk valgt ut hver n'te sak, utfra den kronologisk ordnede¹⁴ totale

¹¹ De bestemmelsene vi har gjennomgått fikk sin nåværende form ved siste lovendring som trådte i kraft 1. januar 2006. For Justissekretariatene har vi kun gjennomgått saker fra siste kvartal i 2006 og hele 2007, da Justissekretariatene overtok som klageorgan for departementet først i september 2006.

¹² Johnsen 1997

¹³ Relevante saker er vedtak som er fattet etter de økonomiske og materielle unntaksbestemmelsene. Se nærmere om avgrensning punkt 1.4

¹⁴ Etter løpende tildelte saksnummer.

saksmengden hos hvert organ. Vi valgte hver fjerde rettsrådssak og annenhver sakførselssak hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus og annenhver rettsrådssak og alle sakførselssakene hos Justissekretariatene. Hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og i Finnmark har vi gjennomgått alle relevante vedtak. Dette skal sikre at det ikke er systematiske skjevheter i utvalget, samtidig som omfanget av utvalget ikke er større enn det vi har hatt mulighet til å gjennomgå.¹⁵

Hos fylkesmennene brukte vi ePhorte (fylkesmennenes elektroniske saksbehandlings- og arkivsystem) til å søke frem saker, mens hos Justissekretariatene gikk vi gjennom alle potensielle saker i arkivet for å avgjøre hvilke som var relevante for undersøkelsen. EPhorte er først og fremst beregnet på saksbehandling og arkivering, og egner seg i mindre grad til å skaffe oversikt over det materialet vi var ute etter. Vi brukte en rekke søkekriterier for å finne frem til de relevante sakene.¹⁶

Vi gikk gjennom alle registrerte rettshjelpssaker i Sogn og Fjordane og i Finnmark, for å avdekke hvilke saker som var relevante. Dette har gjort at vi har funnet alle saker etter de aktuelle bestemmelsene hos fylkesmannen i Sogn og Fjordane¹⁷ og fylkesmannen i Finnmark.¹⁸ Hos fylkesmannen i Oslo og Akershus er vi usikre på om vi har klart å finne alle relevante saker. Vi antar imidlertid at vi har funnet de aller .¹⁹ Vi har oversikt over alle relevante rettshjelpssaker fra Justissekretariatenes arkiv.²⁰

¹⁵ Hellevik 1995 s 70

¹⁶ Kriteriene vi brukte var sakskoder (De ulike kategoriene av saker ble registret etter koder, for eksempel hadde rettsråd og sakførsel ulike koder), innhold, tittel, fritekstsøk, vedtaksavdeling, og vedtaks- eller søknadsdato

¹⁷ I Sogn og Fjordane var det totalt 450 rettshjelpssaker, 141 av dem var fattet etter unntaksbestemmelsene (127 rettsrådssaker og 14 sakførselssaker). Vi gjennomgikk alle.

¹⁸ I Finnmark var det totalt 450 rettshjelpssaker, av disse var 170 saker relevante (129 rettshjelpssaker og 41 sakførselssaker). Også her gjennomgikk vi alle sakene.

¹⁹ Hos fylkesmannen i Oslo og Akershus fant vi totalt 984 saker (826 rettsrådssaker og 158 sakførselssaker). Av disse var anslagsvis var det rundt 50 saker som viste seg ikke å være relevante likevel. 269 saker totalt ble inntatt i statistikken. Vi valgte ut hver fjerde rettsrådssak og annenhver sakførselssak. .

²⁰ Hos Justissekretariatene utgjorde rettshjelpssakene ca 350 saker. Totalt var 262 av disse relevante (204 rettsrådssaker og 48 sakførselssaker). Vi gikk gjennom alle sakførselssakene og annenhver rettsrådssak, sortert etter saksnummer. Til sammen førte vi 150 saker hos Justissekretariatene inn i statistikken.

I følge Justissekretariatenes egne statistikker behandlet de i 2007 722 klager etter retthjelpsloven, jf årsrapport 2007, s. 25. Rolf Lynum Bjerkem, saksbehandler i Justissekretariatene, har i samtale bekreftet at vi fikk tilgang på alle sakene i arkivet, og at restansen i arkiveringen ikke kan ha vært mer enn rundt 20 saker. På spørsmål om det kunne være svakheter i statistikkføringen, mente han at dette ikke var tilfellet, og at oversikten nok viste et riktig bilde av antallet klagesaker. Dette innebærer at det hersker en viss usikkerhet i våre tall fra Justissekretariatene, men vi tror likevel at vi har et representativt utvalg.

2.3.2 Statistikkføring

Vi har brukt statistikkprogrammet NSDstat. Etter å ha testet statistikkskjemaet vårt på noen prøvesaker, utarbeidet vi til slutt 48 variabler som lå til grunn for registreringen.²¹ Hver variabel hadde to eller flere kategorier. Kategoriene ble valgt ut med grunnlag i hva vi forventet å finne innenfor de ulike variabler. Noen var knyttet til trekk ved søkerne og noen til forvaltningens bruk av reglene. Ideelt sett hadde vi villet hatt flere variabler som kunne si oss noe om søkerne, som etnisitet og utdannelse, men vi antok at vi ikke ville få nok informasjon til å fylle ut disse. Statistikkføring av skjønnsutøvelse er naturligvis vanskelig, men vi har forsøkt å ta utgangspunkt i momenter som vi antok at forvaltningen hadde lagt vekt på, basert på lovtekst, forarbeider og rundskriv. I ettertid ser vi at noen av variablene vi har valgt gir mindre gode data, mens vi andre steder med fordel kunne hatt flere variabler.

Statistikkføringen av skjønnsmomentene gav et oversiktlig bilde over hva som ble vektlagt, men gav ikke i seg selv grunnlag for å si noe om skjønnsutøvelsen utover å indikere hvor ofte et moment var fremme i retning innvilgelse eller avslag. Det gav oss imidlertid en god måte å systematisere skjønnsmomentene som var fremme i sakene.

Vi kodet statistikkskjemaet løpende etterhvert som vi gikk igjennom relevante saker. Grunnlaget for kodingen var informasjon fra vedtakene, søknader og eventuelt andre dokumenter i saken. En svakhet ved denne metoden er at vi ikke har hatt lik tilgang på informasjon i alle sakene, men mesteparten av informasjonen vi fikk var svært standardisert, for eksempel inntekt og utfall, og således godt egnet for sammenligning. En stor del av informasjonen til statistikken fant vi i egenerklæringsskjemaet.²² Vurderingen av hvilke skjønnsmomenter som var fremme var hovedsakelig basert på en kort analyse av vedtakene, ved å bruke alminnelige juridiske metode.²³

2.3.3 Feilkilder

Det vil alltid være feilkilder knyttet til bruk av statistisk metode. Vi har forsøkt å minimere antall og innvirkning av feilkildene, men det vil fremdeles være feil som kan påvirke resultatene.

²¹ Fullstendig oversikt over variabler og kategorier finner man i vedlegg 1

²² Alle søkere må fylle ut egenerklæringsskjema med opplysninger om blant annet inntekt og formue, se vedlegg 2.

²³ Om juridisk metode, se for eksempel Eckhoff 2001

En potensiell feilkilde er at vi ikke har klart å finne frem til alle relevante vedtak. Denne feilkilden vil først og fremst være tilstede for materialet fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som hadde klart størst og mest uoversiktlig saksmasse. Det er vanskelig å si noe sikkert om hvor stor feilkilde dette kan ha vært. Vi har fått god oversikt over materialet hos de andre instansene. Hos Justissekretariatene er vi noe usikre, da våre funn og tallene fra Justissekretariatenes årsrapport spriker veldig.²⁴ Vi antar imidlertid at dette ikke har ført til systematiske skjevheter i utvalget.

Det vil i tillegg kunne oppstå feil i selve innsamlingen av data. Dette kan for det første være rene feil (feiltasting). For det andre vil det kunne være vurderingsforskjeller/-variasjoner og klassifiseringsfeil i analysen av vedtakene. Dette er særlig problem ved statistikkføring av saker som dette, hvor klassifiseringen er meget skjønnsmessig. I tillegg kan det oppstå feil ved subsumsjonen.. Mangelfull informasjon vil kunne gjøre at man vurderer forhold ulikt, og det kan være feil eller uklarheter i den informasjonen som er gitt, som fører til feil. Ved at vi hele tiden har gått gjennom vedtakene sammen, og diskutert tvilstilfeller, mener vi at denne feilkilden er svært liten i vårt materiale. Vi tror at reliabiliteten i statistikkføringen vår er god, selv om det ikke kan utelukkes at det finnes enkelte feil.

2.4 Innholdsanalyse

I tillegg til å benytte kvantitativ metode har vi også valgt ut 100 vedtak vi har gått nærmere gjennom. Dette ble gjort for å vise trekk ved praksis som ikke fremkommer i det empiriske materialet. Vedtakene ble skjønnsmessig valgt ut etter vår vurdering av hvor egnet de er til å vise praksis i en bestemt sakstype eller hvordan et skjønnsmoment ble vurdert og eller for å belyse endel spesielle saker som enten viser oss bredde i skjønnsutøvelsen eller viser spesielle enkelttrekk ved praksis. Vi har analysert disse vedtakene ved hjelp av alminnelig juridisk metode for å avdekke hvilke momenter forvaltningen har lagt vekt på ved avgjørelsene og hvor stor vekt de er tillagt. Analysen er brukt i samspill med informasjon fra de kvantitative undersøkelsene, for å gi et bredere bilde av praksisen.

2.5 Representativitet

Vår oppgave er basert på deskriptiv statistikk. I Sogn og Fjordane og Finnmark representer materialet vårt totaliteten av det vi ønsket å gjennomgå; skjønnsutøvelsen i saker etter

²⁴ Jf note 20

lovendringen i 2006. I Oslo og hos Justissekretariatene har vi foretatt et utvalg, men vi antar at utvalget representerer totaliteten også i disse instansene.

Fylkene ble plukket ut for å kunne gi grunnlag for å si noe om forvaltningens praksis i hele landet. Det er vanskelig å vite om våre resultater er representative for hele landet, til det har vi gjennomgått for få fylker. Vi antar imidlertid at vi har funnet ytterpunktene, og at de øvrige fylkenes praksis ligger et sted mellom. Vi fant betydelige forskjeller mellom fylkene, og slike forskjeller eksisterer antageligvis i praksis over hele landet. Vi tror at hovedtrekkene av funnene våre er generelle trekk ved forvaltningens praksis, som kan generaliseres.

Noen av tallene og forskjellene vi presenterer er svært små, og kan gjenspeile tilfeldigheter i utvalget snarere enn reelle forskjeller.²⁵ Vi har vært oppmerksom på denne problemstillingen underveis, og har i hovedsak valgt å være varsomme med å trekke slutninger i slike tilfeller. Vi har ikke gjennomført noen ytterligere beregning av slike feilmarginer.

3 Bakgrunnen for reglene

3.1 Behovet for rettshjelp

Hypoteser fremsatt på 1960 og -70-tallet hevdet at det udekkede rettshjelpsbehovet i Norge var stort og skjevt sosialt fordelt, og på denne bakgrunn ble rettshjelpsbehovet gjenstand for vitenskapelige undersøkelser. Den første norske undersøkelsen som forelå var Eskeland og Finnes rettshjelpsundersøkelse fra 1971/1972 (Rettshjelp 71),²⁶ og denne ble fulgt opp av Tromsundersøkelsen fra 1974,²⁷ Ullersmoundersøkelsen fra 1979,²⁸ Rettshjelp 1991,²⁹ Rettshjelpsundersøkelsen 1999,³⁰ og Rettshjelp 2001.³¹

Undersøkelsene er alle rettet inn mot å avdekke det udekkede rettshjelpsbehovet, men hatt noe ulikt fokus: Eskeland og Finnes undersøkelse fra 1971 hadde til hensikt å avdekke

²⁵ Hellevik 1995 s 71 flg.

²⁶ Publisert i Eskeland og Finne 1973

²⁷ Redegjort for i blant annet Johnsen 1987

²⁸ Publisert i Lid 1981

²⁹ Publisert i Haugen og Vigerust 1992

³⁰ Publisert i Johannessen 2002

³¹ Publisert i Graver m.fl. 2002

rettshjelpsbehovet i de svakere stilte lag i samfunnet, Ullersmoundersøkelsen søkte å avdekke rettshjelpsbehovet hos fanger, Tromsundersøkelsen og Rettshjelpsundersøkelsen 1999 så på rettshjelpsbehovet i landlige strøk, mens Rettshjelp 1991 og Rettshjelp 2001 så på rettshjelpsbehovet i det jevne lag av befolkningen.³² Metoden og begrepsbruken i undersøkelsene har også vært noe ulik,³³ men selv om tallene ikke uten videre er sammenlignbare, gir undersøkelsene samlet sett et godt bilde av det udekkede rettshjelpsbehovet i Norge idag.

Det er flere potensielle feilkilder i undersøkelsene. Disse feilkildene kan dels relateres til utvalget, og dels til datainnsamlingen. Generelt sett må undersøkelsene antas å ha et relativt representativt utvalg, og i den grad det er feilkilder i datainnsamlingen, vil det gjøre seg gjeldende først og fremst i form av underrapportering.³⁴

Alle undersøkelsene finner at det er et stort udekket rettshjelpsbehov.³⁵ I Rettshjelp 1991 og Rettshjelp 2001 fant man et udekket rettshjelpsbehov på henholdsvis 0,8 og 0,9 problemer i gjennomsnitt per husstand,³⁶ og man avdekket at cirka halvparten av husstandene hadde et udekket rettshjelpsproblem.³⁷ Begge disse undersøkelsene hadde et utvalg som er relativt representativt for den norske normalbefolkningen.³⁸ I Rettshjelp 71, Tromsø 74, Ullersmo 79 og Rettshjelp 1999 rettet man undersøkelsen mot grupper i befolkningen hvor det udekkede rettshjelpsbehovet var antatt å være større enn gjennomsnittet. Dette ble reflektert i undersøkelsene, hvor man fant en problemfrekvens på henholdsvis 2,5, 1,4, 3,2 og 0,9.³⁹ Funnene bekrefter i stor grad hypotesen om at det udekkete rettshjelpsbehovet er større blant svakerestilte grupper enn i normalbefolkningen. I den grad undersøkelsene av

³² Se henholdsvis Eskeland og Finne 1973 s 67, Lid 1981 s 3, Johnsen 1987 s 279, Johannessen 2002 s 3, Haugen og Vigerust 1992 s 1 og Graver m.fl. s 14.

³³ For en redegjørelse for begrepsbruken i de ulike undersøkelsene se for eksempel Graver m.fl. 2002 s 21. Her antas det at forskjellene i begrepsbruk i liten grad har ført til store forskjeller i resultatet.

³⁴ Se blant annet Johnsen 1987 s 268 flg., Graver m.fl. 2002 s 36 flg., Haugen/Vigerust 1992 s 35 flg., Johannessen 2002 s 14 flg.

³⁵ Om begrepene "rettshjelpsbehov" og "udekket rettshjelpsbehov", se punkt 1.5

³⁶ Antall problemer som utgjør det udekkede rettshjelpsbehovet er i Rettshjelp 2001 avdekket for enkeltpersoner, og siden omregnet til husstander, se Graver m.fl. 2002 s 49 fotnote 79.

³⁷ I Rettshjelp 91 58 % og i Rettshjelp 2001 48 %. I St.meld. nr 25 (1999-2000) s 16 er behovet angitt å være 42 %.

³⁸ Utvalg og representativitet i undersøkelsene er drøftet i Haugen og Vigerust 1992 s 9 s 32 flg. og Graver m.fl. 2002 s 33. Med "normalbefolkning" menes et gjennomsnitt av befolkningen, hvor i utgangspunktet alle befolkningsgrupper er med. Særlig utsatte grupper kan være underrepresentert, og dermed vil det kunne være et noe mindre dekkende bilde for deres rettshjelpsbehov.

³⁹ Johannessen 2002 s 21 figur nr 7

rettshjelpsbehovet for normalbefolkningen er representative for saksfrekvensen i hele Norge, utgjør det udekkede rettshjelpsbehovet totalt ca 1,9 millioner problemer.⁴⁰

Bakgrunnen for rettshjelpsforskningen har i stor grad vært en hypotese om at det udekkede rettshjelpsbehovet ikke bare er stort, men også er skjevt sosial fordelt og øker ettersom klienten er mindre ressurssterk.⁴¹ Denne hypotesen blir i hovedsak bekreftet i alle rettshjelpsundersøkelsene. I Rettshjelp 2001 ble det funnet en klar sammenheng mellom inntektsnivå og udekket rettshjelpsbehov: 80 % av personene med bruttoinntekt mellom 100 000 og 150 000 kr hadde et udekket rettshjelpsbehov, mens i høyinntektsgruppene var det kun 40 % av gruppen som hadde udekket rettshjelpsbehov.⁴² Videre er det funnet sammenheng mellom utdanning og udekket rettshjelpsbehov: omfanget av rettshjelpsbehovet er størst for dem med lavest utdanning.⁴³ Det var også en sammenheng mellom kjønn og rettshjelpsbehov. I Rettshjelp 2001 har kvinnene i utvalget et udekket rettshjelpsbehov som er 22 % høyere enn mennenes.⁴⁴ Det har også vært antatt at omfanget av det udekkede rettshjelpsbehov er større i landlige strøk enn i byene, og Tromsøundersøkelsen og Rettshjelpsundersøkelsen 1999 holdt opp mot tilsvarende undersøkelser i bystrøk, bekrefter i stor grad dette.⁴⁵ Det er ikke avdekket et større omfang av udekket rettshjelpsbehov hos innvandrere.⁴⁶

Det udekkede rettshjelpsbehovet kan ikke kun karakteriseres utfra det kvantitative omfanget. For å avdekke problembelastningen, må man også se på betydningen av problemene for den

⁴⁰ Beregnet ut ifra tall fra SSB på antall norske husholdninger, ganget med gjennomsnittelig problemfrekvens per husholdning fra Rettshjelp 2001, se SSBs husholdningsstatistikk (<http://www.ssb.no/familie/tab-2008-04-03-02.html>, lest 6. mai 2008) og Graver m.fl. 2002 s 48. ($2\,104\,531 * 0,9 = 1\,894\,077,9$) Johnsen finner et noe høyere tall, angitt til over to millioner, se Johnsen 1991 s 347

⁴¹ Se Eskeland og Finne 1973 s 212 og Mathiesen 2001 s 65

⁴² Graver m.fl. 2002 s 77 flg. Et interessant trekk ved funnene i både Rettshjelp 91 og Rettshjelp 2001 er at rettshjelpsbehovet hos de aller fattigste er mindre enn for gruppen med noe høyere inntekt. Dette strider imot den tese som er fremlagt i Eskeland/Finne 1973, om at rettshjelpsbehovet stiger ettersom inntekten synker. Disse seneste undersøkelsene har imidlertid svært få personer i den laveste inntektsgruppen, noe som svekker konklusjonen, jf Mathiesen 2005 s 69.

⁴³ Tendensen var svært tydelig i Tromsundersøkelsen, hvor gruppen med lavest utdanning hadde 50 % høyere udekket rettshjelpsbehov, enn gruppen med høyere utdanning, se Johnsen 1987 s 295-296, men noe mindre i Rettshjelp 91 og Rettshjelp 2001, se Haugen og Vigerust 1992 s 73 og Graver m.fl. 2002 s 73. Det er pekt på at dette kan skyldes feilkilder på grunn av en svært liten del av utvalget i disse to undersøkelsene var i lavutdannelsesgruppen, se Graver m.fl. 2002 s 73.

⁴⁴ Graver m.fl. Vedlegg tabell nr 21, utregnet: $((0,82-0,67)/0,67)*100=22,39\%$. Denne tendensen er mindre fremtredende i noen av de andre rettshjelpsundersøkelsene.

⁴⁵ Johannessen 2002 s 21

⁴⁶ Graver m.fl. 2002 s 76. Innvandrerbegrepet som brukes her er noe mindre omfattende enn SSBs, se Graver m.fl. s 34-35, og omfatter kun personer som er født i utlandet. Andelen innvandrere var imidlertid noe lav, se Graver m.fl. 2002 s 35.

enkelte (ofte referert til som ”den velferdsmessige betydning”, eller lignende) sammen med det totale omfanget av udekkede rettshjelpsproblemer den enkelte har.⁴⁷ Funnene i rettshjelpsundersøkelsene viser at problembelastningen er høyest for lavinntektshusholdninger, for lavere utdannede, og for menn.⁴⁸ Videre har ikke-vestlige innvandrere en større problembelastning enn gjennomsnittet.⁴⁹

Det udekkede rettshjelpsbehovet har også ulik karakter i de ulike sosiale gruppene. Rettshjelp 2001 avdekket at personer med lav inntekt hadde større udekket rettshjelpsbehov i sosial- og trygdesaker, mens personer med middels og høy inntekt var overrepresentert med familie- og arverettssaker.⁵⁰ I Rettshjelp 2001 ble det avdekket at menn hadde dobbelt så mange forvaltningsrettslige saker som kvinner, mens kvinner hadde dobbelt så mange familie- og arvesaker som menn.⁵¹ Videre er personer med kun grunnskoleutdanning klart overrepresentert med sosial- og trygdesaker og boligsaker, mens de med høyere utdanning har flere skatte- og familierettslige saker.⁵² Innvandrere har et forholdsmessig stort udekket rettshjelpsbehov i sosial- og trygdesaker, men betydelig mindre behov i familie og arvesaker.⁵³ Hos de mest ressursvake gruppene er motparten i stor grad offentlige myndigheter, mens i mer ressurssterke grupper er motparten oftere private parter;⁵⁴ dette gjelder særlig for ikke-vestlige innvandrere, som har et betydelig større antall saker med det offentlige som motpart enn andre har.⁵⁵

På bakgrunn av den forskningen som allerede foreligger, er det klart at det udekkede behovet for rettshjelp i Norge er stort. Samtidig fremstår det udekkede rettshjelpsbehovet klart skjevt

⁴⁷ Problembelastningen blir anslått ved å holde sakers velferdsmessige betydning opp mot antallet saker, se Haugen og Vigerust 1992 s 106 og Graver m.fl. s 47. Velferdsmessig betydning blir skjønsmessig vurdert i det enkelte tilfellet, se Haugen og Vigerust 1992 s 59 flg og Graver m.fl. 2002 s 62 flg. De to undersøkelsene regner dog ut problembelastningen noe forskjellig, med litt annen vektning av den velferdsmessige betydningen. Tallene er allikevel illustrative, om ikke fullt ut sammenlignbare.

⁴⁸ Graver m.fl. 2002 henholdsvis tabell 35, tabell 29 og tabell 24 og Haugen og Vigerust 1992 henholdsvis tabell 3.5.2, tabell 3.4.4 og tabell 3.1.2

⁴⁹ Graver m.fl. 2002 s 76

⁵⁰ Graver m.fl. 2002 s 78

⁵¹ Graver m.fl. 2002 s 71-73

⁵² Haugen og Vigerust 1992 s 72-73. I Rettshjelp 2001 var utvalget av lavt utdannede såpass lite at det er vanskelig å trekke noen konklusjoner utfra det materialet, se Graver 2002 m.fl. s 71, men tendensen er den samme.

⁵³ Graver m.fl. 2002 s 76

⁵⁴ Johnsen 1987 s 338, sammenlignet med Graver m.fl. 2002 s 66-67 og Haugen og Vigerust 1992 s 62-63. Det er ikke statistikk på fordelingen av offentlig/privat motpart etter sosial status, men ved en sammenligning mellom undersøkelsene ser man her at det blant mer ressursvake grupper avdekkes langt flere saker med det offentlige som motpart enn i undersøkelser med et utvalg fra normalbefolkningen.

⁵⁵ Graver m.fl. 2002 s 76

sosialt fordelt, både når det gjelder omfang, problembelastning og karakter. Ser vi på de prioriterte områdene i loven,⁵⁶ er det klart at disse ikke fanger opp hele det udekkede behovet. Det finnes en rekke andre statlige og private organisasjoner som er med på avhjelpe behovet på området. Likevel er det endel som faller utenfor, og som enten må få hjelp via unntaksbestemmelser i loven, eller alternative modeller for rettshjelp.

3.2 Historikk

Helt siden 1200-tallet og Magnus Lagabøtes tid har det eksistert en ordning der personer som ikke har mulighet til å føre sin egen sak, eller betale for bistand, skulle få en form for fri rettshjelp av staten.⁵⁷ Bestemmelser om rettshjelp finner man også igjen i Christian V Norske Lov av 1687. Fra 1937 ble det inntatt bestemmelser om fri rettshjelp i enkelte særlover, for blant annet skilsmisssaker, og etter hvert saker om psykisk helsevern og saker for Trygderetten. Dette gjaldt imidlertid kun i sakførselssaker; utover rettsråd fra visse offentlige rettshjelpskontorer, blant annet i Oslo fra 1893, var det ingen rettsrådsordning før på 1960-tallet. Rettshjelpslovgivningen var imidlertid svært fragmentarisk, og det var ingen statlig ordning.

I 1954 ble det opprettet en komité som skulle utrede fri rettshjelpssystemet i Norge, Sverdrup-Thygeson-komiteén. Komiteens forslag har dannet grunnlaget for den statlige rettshjelpspolitikken i tiden etter. Den foreslo en landsomfattende rettsrådsordning, som skulle basere seg på privatpraktiserende advokater, og på rettshjelpskontorene⁵⁸ i de kommunene disse fantes. Det var økonomiske grenser i rettsrådssaker, basert på nettoinntekten i ligningen før særfradragene, i motsetning til dagens bruttosystem. I sakførselssaker ble det ikke satt økonomiske grenser. Det skulle foretas en helhetsvurdering av søkerens økonomiske situasjon, som skulle vurderes i forhold til om en rettssak ville bli en stor belastning på søkers økonomi.⁵⁹ Det var ikke faste materielle vilkår, men hvorvidt rettshjelp skulle innvilges var basert på en helhetsvurdering. Her skulle det blant annet sees hen til om juridisk bistand var ”nødvendig”, og om det var ”rimelig” at det offentlige ytte bistand i den aktuelle saken.

⁵⁶ Se punkt 4.2.1

⁵⁷ Dette punktet er hovedsakelig basert på NOU 1976:38, kap II

⁵⁸ Kontoret for fri retshjælp i Kristiania hadde eksistert siden 1893, og lignende kontorer fantes også i Bergen, Stavanger og Trondheim.

⁵⁹ Ot.prp.nr 35 (1979-80) punkt 3.2.1.1

På 70-tallet skjedde det en rekke hendelser av betydning på rettshjelpsområdet. Det ble foretatt undersøkelser som hadde som formål å avdekke hvorvidt det fantes et udekket rettshjelpsbehov i befolkningen,⁶⁰ og det ble opprettet en rekke studentrettshjelpstiltak. Dette førte til at det ble satt fokus på rettshjelpsordningen. I 1973 ble det satt ned et utvalg som fikk i oppdrag å utrede de daværende ordningene for fri rettshjelp, med tanke på eventuelt forbedringspotensial og utvidelse av ordningen. I oppnevningen av utvalget heter det:

”Justisdepartementet anser det som meget viktig at den enkelte borger blir sikret tilstrekkelig rettshjelp. Det er av den største betydning at en har gode lover og en god rettspleie, men skal en kunne sikre rettferdige forhold i samfunnet, må det også alltid være mulig for den enkelte å få den rett og beskyttelse han skal ha etter lover og forskrifter. Under de nåværende kompliserte samfunnsforhold er det av stadig større betydning at den enkelte ikke lider rettstap på grunn av manglende evne til å ivareta sine egne interesser.” (fra Justisdepartementets foredrag til den kgl. resolusjonen⁶¹)

Utvalget ble gitt i oppdrag å vurdere hvorvidt det var behov for større grad av lovfesting av reglene om fri rettshjelp, om det forelå et udekket rettshjelpsbehov og utrede spørsmålet om opprettelse av rettshjelpskontorer i forskjellige deler av landet. I tillegg skulle man se på muligheten for å gjøre ordningen enklere å praktisere.⁶²

Uvalgets arbeid munnet etter hvert ut i lov om fri rettshjelp av 1980. Hensikten med lovforslaget var å samle og forenkle de eksisterende reglene for fri rettshjelp, samt en utvidelse av ordningen generelt. Ordningen var basert på privat advokatvirksomhet. Staten skulle finansiere ordningen, mens fylkesmennene i stor grad skulle administrere den.⁶³ Det ble lagt opp til like inntektsgrenser både for fritt rettsråd og fri sakførsel, noe som innebar en betydelig heving av grensene for fritt rettsråd. Det ble lagt opp til nettogrenser etter samme mønster som en tidligere rettsrådsordningen, og det var fortsatt differensierte grenser avhengig av forsørgerbyrde. Etter lovens § 10 kunne det gjøres unntak fra inntekts- og formuesgrensen, dersom ”særlige forhold gjør det rimelig”.⁶⁴ Fritt rettsråd kunne etter lovens § 13 innvilges dersom rettshjelp var nødvendig og det ikke var urimelig at det offentlige ytte

⁶⁰ Se punkt 3.1

⁶¹ NOU 1976: 38 s. 7

⁶² NOU 1976: 38 s. 7

⁶³ Ot. prp. nr 35 (1979 -80), s 6 flg.

⁶⁴ Ot.prp.nr 35 (1979-80), kap 6.4

bistand. For sakførsel var det, som tidligere, ikke formelle materielle regler, men det skulle gis rettshjelp hvis fylkesmannen etter ”en samlet vurdering finner det rimelig”. I tillegg inneholdt loven en spesifisering av enkelte viktige områder der det på forhånd var bestemt at fri sakførsel skulle innvilges, prioriterte områder.

Rettshjelpssystemet viste seg imidlertid å bli svært ressurskrevende, og allerede i 1984 ble loven endret.⁶⁵ Det ble innført strenge materielle grenser for rettsråd. Det skulle i utgangspunktet bare gis rettshjelp i saker om familierett, husleie, oppsigelse og avskjed i arbeids forhold, trygde- og pensjonssaker, og erstatning for personskade/ tap av forsørger. I andre saker skulle det kun gis rettshjelp der sterke, personlige, velferdshensyn tilsa det. Også i sakførselssaker skulle den personlige, velferdsmessige betydningen tillegges vekt. I tillegg ble det satt en øvre bruttogrense for inntekten, som skulle fungere i kombinasjon med nettogrensen.⁶⁶

I 1995 foretok lovgiver igjen en heving av inntektsgrensene, og en omdanning til dagens system med bruttogrenser. Det ble i tillegg foretatt endel andre endringer, der formålet var en mer effektiv utnyttelse av ressursene. Blant annet ble det tatt inn en bestemmelse om rettshjelpslovens subsidiaritet, flere av de prioriterte områdene ble snevret inn, og rettsråd i de ulike saken ble knyttet opp til stykkpris.⁶⁷

I 2005 gjennomgikk rettshjelpsloven omfattende endringer. Det ble blant annet foretatt en viss utvidelse av de prioriterte områdene, samtidig som man snevret inn både de økonomiske og de materielle unntaksbestemmelsene.⁶⁸

Fra det brede velferdsmessige rettshjelpssystemet rettshjelpskomiteen av 1954 la opp til, ser man at rettshjelpordningen stadig har blitt snevret inn. Årsaken har hovedsakelig vært økonomiske hensyn og hensynet til forutberegnelighet. Fra et system der det ble gitt rettshjelp i saker der søker oppfylte inntektsgrensene, og det var nødvendig med juridisk bistand, har man gått over til et system der det kun gis rettsråd i enkelte, svært avgrensede, prioriterte områder, hvor den skjønnsmessige vurderingen av søkers rettshjelpsbehov har fått stadig mindre vekt.

⁶⁵ Jf Ot.prp. nr 57 (1983-1984)

⁶⁶ St.meld. nr 16 (1989-90) kap 2, og lovbestemmelsene på s. 99 flg.

⁶⁷ Jf Ot.prp. nr 2 (1994-1995) kap 1.

⁶⁸ Jf Ot.prp. nr 91 (2003-2004) punkt 10.2

3.3 Rettshjelpstilbudet i Norge idag

Rettshjelpstilbudet i Norge idag er mangfoldig. Det er privat næringsdrivende advokater som utgjør kjernen i systemet for juridisk bistand, også i den statlige rettshjelpsordningen. Det er imidlertid flere alternative tilbydere, finansieringsordninger og tiltak som gjør seg gjeldene. For å sette reglene i rettshjelpsloven inn i en sammenheng, redegjør vi her for rettshjelpstilbudet i Norge idag. Dette er ingen uttømmende oversikt.⁶⁹

3.3.1 Advokater

Privatpraktiserende, næringsdrivende advokater er den største og viktigste tilbyder av juridisk bistand i Norge idag. Tradisjonelt har en fri og selvstendig advokatstand vært ansett som en viktig rettssikkerhetsgaranti.⁷⁰ Dette er basert på en liberal markedsmodell, hvor advokater, som andre private tjenesteytere, tilbyr sine tjenester på et fritt marked med en fri prisdannelse.⁷¹ Advokatene har i hovedsak monopol på juridisk tjenesteytelse i rettergang.⁷² Det tidligere monopolet for advokater på ytelse av juridisk bistand utenfor rettergang er opphevet, men det er imidlertid i all hovedsak fremdeles advokater som yter juridisk bistand også utenfor rettergang.⁷³

Omfanget av juridisk bistand som gis av advokater er stort. Antallet praktiserende advokater registrert hos Tilsynsrådet for advokatvirksomhet er 5532,⁷⁴ og totalmarkedet for advokattjenester i 2005 er beregnet til 7920 millioner kr i året.⁷⁵ Privat næringsdrivende advokater er imidlertid ikke alene er tilstrekkelig til å ivareta rettssikkerheten til borgerne. Prisen på advokattjenester er høy, gjennomsnittlig timepris for norske advokater er på

⁶⁹ For en mer utfyllende redegjørelse for rettshjelpstilbydere i Norge, se for eksempel DIFI 2008:1. Denne er imidlertid heller ikke fullstendig uttømmende.

⁷⁰ I NOU 2002:18 konkluderer utvalget med at "... det er viktig med uavhengige advokater og at disse bør være hovedleverandør av individuelt tilpassende juridiske tjenester i det private marked. I St. meld nr 25 s 73 uttales det at "Det er et viktig prinsipp at det skal finnes en fri og uavhengig advokatstand og at den enkelte skal stå fritt til å velge advokat. [...] Dette må ansees som en del av borgerens rettssikkerhet."

⁷¹ Johnsen 1987 s 149

⁷² Lov av 17. juni 2005 nr 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) § 3-3.

⁷³ Ved endringslov 4. juni 1991 nr 44 ble advokatmonopolet opphevet, og såkalte rettshjelpere ble gitt adgang til å gi juridisk bistand. Det er imidlertid kun registrert 48 rettshjelpere idag, jf Statskonsult 2008:1 s 25

⁷⁴ Per 31. desember 2007, jf Årsberetning for Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet 2007 s 2

⁷⁵ Jf Tall fra Advokatforeningens bransjeundersøkelse 2005, hentet fra

http://www.jus.no/dna_nyhetsbrev/Rapport_bransjeundersokelsen_for_2005/RAPPORT_HTML%20II_v2.html, lest 24. april 2008. Statstisk sentralbyrå har beregnet omsetningen i kategorien "Juridisk tjenesteyting" (74.11) til 7 769,9 millioner i 2005, jf <http://www.ssb.no/emner/10/14/stefu/tab-2007-05-11-01.html>, lest 11. september 2007.

1027 kr, og i tillegg kommer merverdiavgift.⁷⁶ Dette gjør advokattjenester utilgjengelig for mange mennesker. I tillegg har advokater generelt mindre kunnskaper innen de rettsområdene som svakere grupper i samfunnet har problemer med, samt at det er flest advokater i bynære områder.⁷⁷ Videre er tradisjonell advokatvirksomhet basert på en ikke-oppsøkende modell, der klienten selv må identifisere et problem som juridisk og så oppsøke bistand.⁷⁸ For mange vil også den såkalte advokatterskelen være en hindring for å kontakte advokat.⁷⁹ Tilsammen gjør dette at privatpraktiserende advokater som tilbydere av juridisk bistand i liten grad er tilpasset behovet til de minst ressurssterke i samfunnet.⁸⁰

3.3.2 Statlig rettshjelpsordning

Den statlige rettshjelpsordningen er basert på advokatbruk, men administreres i hovedsak av fylkesmennene, etter rettshjelpslovens bestemmelser. Loven oppstiller visse generelle vilkår som må være oppfylt før det kan gis fri rettshjelp. I tillegg kreves det at søkeren har problemer innenfor visse saksområder og har inntekt og formue under visse grenser. Oppfyller søker ikke disse kriteriene, kan man eventuelt få rettshjelp etter dispensasjonsbestemmelsene. Punkt 4.1 inneholder en grundigere redegjørelse for ordningen.

Ordningen er relativt omfattende, og blir brukt en god del. I 2007 ble det innvilget 17685 rettsrådssaker,⁸¹ og for 2008 er det forslag om bevilgning av 578 millioner kr til ordningen.⁸² Kritikken mot den statlige rettshjelpsordningen har gått ut på at ordningen er for lite omfattende, både materielt og økonomisk⁸³, og lite tilpasset det udekkede rettshjelpsbehovet. I tillegg er ordningen basert på en tradisjonell form for juridisk tjenesteyting, som ikke når frem til alle klientgrupper.

⁷⁶ Tall fra Advokatforeningens bransjeundersøkelse 2005, som nevnt i noten ovenfor.

⁷⁷ Jf blant annet Mathiesen 2005 s 94

⁷⁸ Johnsen 1987 s 383 flg

⁷⁹ Blant annet Mathiesen 2005 s 64

⁸⁰ Eskeland og Finne 1973 s 212

⁸¹ Jf Justissekretariatets rettshjelpsstatistikk i vedlegg 3. Det føres ikke statistikk over sakførselssaker som innvilges. Tallene fra denne statistikken må brukes med varsomhet, blant annet fordi ikke alle fylkene har hatt like gode rutiner for statistikkføring.

⁸² Se St.prp. nr 1 (justis) s 153. Fri rettshjelp er kapittel 470, og den statlige fri rettshjelpsordningen i dette kapittelets post 01, 70, og 71.

⁸³ I Graver m.fl. 2002 s 106 konkluderes det med at kun 1,9 % av det udekkede rettshjelpsbehovet faller inn under lovens grenser.

3.3.3 Rettshjelpsforsikring

Utgifter til juridisk bistand kan også i visse tilfeller dekkes gjennom forsikringsordninger. De fleste typiske innbo-, hus-, og hytteforsikringer inneholder også en rettshjelpsforsikring. Omfanget av forsikringsdekningen avhenger av den enkelte forsikringsavtale, men dekker i hovedsak advokatutgifter påløpt i en tvist knyttet til forsikringsgjenstanden. I alminnelighet dekkes 80 % av utgiftene, inntil 80 000 – 100 000 kr, og med en egenandel kr 2000 – 5000 kr.⁸⁴ Hvert år er det ca 9000 skadetilfeller, med totale årlige utbetalinger på mellom 180 millioner - 200 millioner kroner, i rettshjelpssaker.⁸⁵

3.3.4 Offentlige rettshjelpskontorer

Det er idag to offentlige rettshjelpskontorer, Fri rettshjelp og Rettshjelpskontoret Indre Finnmark. Begge får betydelige andeler av sitt driftsbudsjett dekket gjennom statlige tilskudd, og yter bistand med utgangspunkt i rettshjelpslovens bestemmelser.

Fri rettshjelp⁸⁶ ligger i Oslo sentrum, og yter rettshjelp til personer fra Oslo og Akershus. Kontoret har totalt 20 ansatte⁸⁷, og finansieringen skjer ved faste bevilgninger fra kommunen og staten, totalt ca 8,1 mill⁸⁸. Kontoret hadde 4846 konsultasjoner i 2006.⁸⁹ Tiltaket er rettet inn mot svakere grupper i samfunnet, og dette gjenspeiles i klientmassen. Rundt halvparten av klientene har trygdeytelser som sitt hovedsakelige inntektsgrunnlag,⁹⁰ og nesten 90 % av klientene har brutto inntekt under 230 000 kroner (inntektsgrensen for fri rettshjelp).⁹¹ En betydelig del av klientene har utenlandsk opprinnelse, og Fri Rettshjelp antas å være særlig viktig for slike klienter.⁹² I cirka halvparten av henvendelsene til kontoret ligger

⁸⁴ Finansnæringens Hovedorganisasjons informasjonsside om rettshjelpsforsikringer, <http://www.fnh.no/FullStory.aspx?m=1450&amid=48243>, lest 6. desember 2007.

⁸⁵ Jf Finansnæringens Hovedorganisasjon / Skadestatistikk 10/07, tabell 2.1, fra http://www.fnh.no/skadestatistikken_2007kv4_b7nUi.xls.file, lest 27. mai 2008

⁸⁶ For en omfattende redegjørelse rundt Fri rettshjelp, se Andenæs m.fl. 2005.

⁸⁷ Fri rettshjelps internettside, <http://www.storby.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=27846>, lest 19. september 2007.

⁸⁸ Se Årsberetning fra Oslo kommune storbyavdelingen for 2006 - [http://www.bydel-st-hanshaugen.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20st.%20hanshaugen%20\(BSH\)/Internett%20\(BSH\)/Dokumenter/aarsplaner/%c3%85rsmelding%202006%20-%20Storby%5b1%5d.pdf](http://www.bydel-st-hanshaugen.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20st.%20hanshaugen%20(BSH)/Internett%20(BSH)/Dokumenter/aarsplaner/%c3%85rsmelding%202006%20-%20Storby%5b1%5d.pdf)

⁸⁹ I løpet av 2006 kuttet regjeringen tilskuddet til Fri rettshjelp med kr 1 600 000. Dette medførte at kommunen innførte egenandeler i en periode på én uke, noe som førte til en massiv reduksjon i søkningen til kontoret. Innføringen av egenandeler over en kort periode i 2006 førte til en drastisk nedgang i søkning til kontoret i denne perioden. Oslo kommune vedtok dermed å dekke reduksjonen i det statlige tilskuddet. Antallet konsultasjoner er vanligvis noe høyere enn dette, ca. 5500, slik det fremgår av tidligere årsmeldinger fra kontoret.

⁹⁰ Andenæs m.fl. 2005 s 23

⁹¹ Andenæs m.fl. 2005 s 26.

⁹² Andenæs m.fl. 2005 s 24

rettsproblemet utenfor fri rettshjelpsordningen,⁹³ og i tre fjerdedeler av sakene ville ikke klienten visst hvor han skulle henvende seg, hvis han ikke fikk hjelp hos Fri rettshjelp⁹⁴.

Rettshjelpskontoret Indre Finnmark (RIF) er et rettshjelpskontor opprettet for å dekke behovet for rettshjelp i Finnmark⁹⁵ og er særlig rettet inn mot den samiske befolkningen. RIF har hovedkontor i Karasjok, men mottar også saker i andre byer i indre Finnmark. Kontoret har tre stillingshjemler, og hadde i 2006 et forbruk på ca 1,3 mill. I 2006 behandlet de totalt 396 saker.⁹⁶

3.3.5 Fagforeninger og organisasjoner

Man kan få dekket utgiftene til juridisk bistand gjennom en fagforening eller organisasjon. Det gjelder som regel kun medlemmer i organisasjonen samt at man kun får rettshjelp i saker knyttet til foreningens eller organisasjonens formål, selv om noen organisasjoner også gir bistand i andre saker. Bistanden ytes i noen tilfeller av organisasjonens egne ansatte, som ofte er spesialisert innen fagområdet. I andre tilfeller er det en finansieringsordning for rettshjelp, hvor organisasjonen bærer utgiftene til juridisk bistand. Organisasjonene har ofte svært god juridisk spesialkunnskap på de aktuelle områdene, og når antageligvis ut til endel personer som andre rettshjelpstiltak ikke har muligheten til å påvirke. Organisasjonenes arbeid med informasjon om reglene, samt deres rettspolitiske arbeid, er verdifullt. Det totale omfanget av den juridiske bistand som ytes i slike organisasjoner er ikke kjent, men det antas å utgjøre en betydelig mengde.⁹⁷

Som eksempel kan LO fremheves, med juridiske avdelinger med totalt 39 ansatte, i tillegg til samarbeidsavtaler med flere advokater. Organisasjonen behandler rundt 900 saker i året.⁹⁸

Av andre organisasjoner kan man for eksempel nevne Leieboerforeningen, NOAS, og Reform, som alle gir rettshjelp og driver rettspolitisk virksomhet innen sine områder.

3.3.6 Gatejuristen og Rett på gata

Gatejuristen og Rett på gata er to prosjekter drevet av Kirkens Bymisjon. Begge jobber med oppsøkende rettshjelp rettet mot rusavhengige. Gatejuristen ble startet opp i Oslo i 2005 og

⁹³ Andenæs m.fl. 2005 s 31

⁹⁴ Andenæs m.fl. 2005 s 34

⁹⁵ Se Johnsen 1997 for en omfattende redegjørelse for Rettshjelpskontoret Indre Finnmarks bakgrunn og drift.

⁹⁶ Fra årsrapport 2006, Rettshjelpskontoret Indre Finnmark.

⁹⁷ Jf NOU 2002:18 s 184, samt DIFI 2008:1

⁹⁸ Se LOs årsberetning for 2006 s 175

har for tiden fire heltidsansatte og ca 60 frivillige.⁹⁹ I 2006 hadde de 328 saker, i hovedsak innenfor velferdsrett.¹⁰⁰ Rett på gata har eksistert i Trondheim siden 2004 og har kun én ansatt, men behandlet 78 saker i 2006.¹⁰¹ Det ble totalt bevilget 1,7 millioner kroner til disse to tiltakene i 2007. Begge tiltakene er basert på oppsøkende juridisk bistand.

3.3.7 Studentrettshjelpstiltak

Det er for tiden fem rettshjelpstiltak drevet av juridiske studenter: Juss-Buss, JURK, Jussformidlingen, Jushjelpa i Midt-Norge og Jushjelpa i Nord-Norge. Driften av tiltakene finansieres med statlige og kommunale tilskudd, samt ulike andre bidragsytere. Det statlige tilskudd utgjorde totalt ca 9,2 millioner kroner i 2006.¹⁰² Det nedlegges også et betydelig gratisarbeid i alle tiltakene.¹⁰³ Tiltakene legger stor vekt på oppsøkende virksomhet og har en uformell organisering av rettshjelpstilbudet. Det ytes i utgangspunktet rettshjelp til alle som henvender seg dit, uavhengig av rettshjelpsloven, men de fleste har avgrenset sine juridiske fagfelt og er rettet inn mot særlige ressursvake grupper.¹⁰⁴ I stor grad søkes det også å gi bistand i tilfeller som faller utenfor den statlige fri rettshjelpsordningen, og å henvise klienter som kan få tilfredsstillende bistand andre steder. Totalt sett behandlet studentrettshjelpstiltakene i 2006 ca 14 220 saker.¹⁰⁵ I tillegg til juridisk saksbehandling drives det både rettspolitisk arbeid og forskning med utgangspunkt i erfaringer fra tiltakene. Omfanget av bistanden er stort, tiltakenes virksomhet er spesielt rettet inn mot rettshjelpsbehovet til de svakere gruppene i samfunnet, og antas å treffe denne gruppen godt.¹⁰⁶

3.3.8 Diverse offentlige ordninger

I tillegg er det flere offentlige ordninger som er med på å redusere rettshjelpbehovet. En av de med størst betydning i denne sammenheng er den alminnelige veiledningsplikten, jf forvaltningslovens § 11. Denne redegjøres nærmere for i punkt 4.6.1. I rettshjelpssammenheng er veiledningsplikten imidlertid blitt kritisert for ikke å i

⁹⁹ Årsrapport Gatejuristen 2006 s 7

¹⁰⁰ Årsrapport Gatejuristen 2006 s 6

¹⁰¹ Se St.prp. nr 1 (2007-2008) (Justis) s 149

¹⁰² Jf St. prp. nr 1 (2006-2007) (Justis) s 159

¹⁰³ Årsrapport Juss-Buss 2006 s 51

¹⁰⁴ I St. prp. nr. 1 (2006-2007) s 159 er det uttalt: "Studentrettshjelpstiltakene utgjør en stor og viktig del av det samlede rettshjelpstilbudet i Norge, og har vist seg å yte god og rimelig rettshjelp."

¹⁰⁵ Hippe og Refsdal 2007 s 215

¹⁰⁶ Jf St.meld nr 1 (2007 – 2008) (Justis) s 149, hvor det uttales om studentrettshjelpstiltakene: "Tiltakene har vist seg å yte god rettshjelp, og utgjør en viktig del av det samlede rettshjelpstilbudet i Norge. Erfaringen er at svært mange saker finner sin løsning etter informasjon eller bistand fra disse rettshjelpstiltakene."

tilstrekkelig grad kunne ivareta behovet til de svakeste, særlig i saker med det offentlige som motpart.¹⁰⁷

I tillegg er det ulike statlige ombud og klagenemnder, forbrukerkontorer og ulike meklingsinstanser, som alle yter betydelig grad av rådgivning og bistand innenfor sine områder.

3.4 Internasjonalt perspektiv

Utøvelsen av fri rettshjelp er ikke utelukkende et nasjonalt anliggende. Gjennom internasjonale avtaler og konvensjoner har Norge forpliktet seg til å tilpasse sitt rettssystem til internasjonale krav. Et stadig mer globalisert samfunn med internasjonal handel og migrasjon fører i tillegg med seg et behov for rettshjelp på tvers av landegrenser. Også dette reguleres i stor grad av avtaler som Norge har bundet seg til. Menneskerettskonvensjonene, Haagkonvensjonene og EU-lovverket er de mest sentrale kildene, men også WTO, OECD, ILO og lignende organisasjoner er av betydning på rettshjelpsområdet. I dette kapittelet redegjør vi for de mest sentrale forpliktelsene for Norge, samt andre rettshjelpsordninger av betydning. I kapittel 12 vil vi holde de viktigste forpliktelsene opp mot våre funn, for å avdekke om den norske praksis oppfyller Norges forpliktelser.

3.4.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art 6

Menneskerettsloven av 1999 gjorde europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), og FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter (SP) og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), til norsk rett.¹⁰⁸ I følge lovens § 3 skal bestemmelsene i konvensjonene ved motstrid gå foran norsk lov. Dette gjør det svært viktig å kartlegge innholdet i de enkelte artiklene, for å kunne avgjøre hva som er norsk rett. Fremstillingen vår er hovedsakelig basert på dr. Juris Line Ravlo avhandling fra 2000: "Access to court" om adgang til domstolene etter EMK artikkel 6.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Se blant annet St.meld nr 25 (1999-2000) punkt 12.4.3 og Graver m.fl. 2002 s 199 og 200

¹⁰⁸ Høstmølingen 2003 s 343

¹⁰⁹ Ravlo 2000

3.4.1.1 Retten til domstolsadgang

Artikkel 6 omhandler rett til rettferdig rettergang, og gjennom praksis fra den Europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har den blitt tolket til også å stille krav om fri rettshjelp i sivile saker.¹¹⁰ Artikkel 6 para 1, første setning lyder som følger:

”In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. “

Bestemmelsen har fire hovedvilkår for rett til domstolsadgang.¹¹¹ For det første må saken gjelde rettigheter eller plikter, jf. ”rights and obligations”. Dette innebærer at man kun kan påberope seg et krav om adgang til domstolene, dersom rettigheten kan utledes av konvensjonen eller av nasjonal rett. Saken må kunne avgjøres ved hjelp av juridiske virkemidler.¹¹² For det andre må saken gjelde rettigheter eller plikter som er ”civil”. I utgangspunktet gjelder bestemmelsen bare privatrettslige forhold, jf. ”civil rights”.¹¹³ Grensene for hva som omfattes er imidlertid uklare og det har vært flere eksempler på at saker som ikke er av tradisjonell privatrettslig karakter har vært ansett for å tilfredsstille kravet om ”civil rights”. Særlig gjelder dette der staten har vært ansvarlig for å oppfylle rettigheter til privatpersoner – så som pensjonsrettigheter og endel velferdsrettigheter, samt der staten er motpart, men saken er av privatrettslig karakter. Særlig interessant er det kanskje at praksis viser at tvister vedrørende offentlige sosialetelser faller innunder bestemmelsen.¹¹⁴ For det tredje må saken som reises være en tvist. Dette følger ikke direkte av ordlyden i hverken den engelske eller den norske teksten, men kan i følge Ravlo utledes av den franske teksten.¹¹⁵ Sett i sammenheng med de øvrige vilkårene må det altså forligge en tvist vedrørende rettigheter eller plikter som kan påberopes etter nasjonal rett. Til sist må en domstolsprøving være nødvendig for å få avgjort tvisten, jf. ”determination of civil rights...”. Dette innebærer at det må være en mulighet til å avslutte saken. Dette henger nært sammen med at saken må

¹¹⁰ Om betydningen av EMDs praksis for norsk rett, se Ruud og Ulfstein 2002 s 201

¹¹¹ Ravlo 2000 s. 109

¹¹² Ravlo 2000 s. 116 flg.

¹¹³ Ravlo 2000 s. 127. Se også Aall, 1998, punkt 2.4.3.

¹¹⁴ Aall, 1998, punkt 2.4.3 (Aall bygger dette blant annet på *Schuler og Zraggen*- ([EMD-1989-14518](#)) og *Salesi-dommene* ([EMD-1987-13023](#)), Series A no 263 1993 og No 257 E 1993)

¹¹⁵ Ravlo 2000 s. 109 og s. 132

være av juridisk art – dersom saken ikke gjelder en rettighet, kan den heller ikke få en avgjørelse.¹¹⁶

3.4.1.2 Rett til fri retthjelp

Dersom vilkårene er oppfylte har man altså krav på domstolsbehandling av saken. Dette innebærer imidlertid ikke i seg selv en rett til fri rettshjelp. Gjennom praksis har man kommet til at det i noen tilfeller er nødvendig med fri rettshjelp for å sikre faktisk adgang til domstolene.¹¹⁷ Hvor langt kravet eventuelt strekker seg er ikke fullstendig avklart.

Det ble første gang gjort i *Airey v Irland* fra 1979.¹¹⁸ Airey hadde i flere år forsøkt å søke separasjon fra sin voldelige mann. Skilsmisssaker måtte føres for høyere domstoler. Privatpersoner hadde adgang til å tale sin egen sak i disse familiedomstolene, men i praksis var prosessen så vanskelig og komplisert at dette bare var et teoretisk alternativ. Airey var uten mulighet til å bære kostnadene ved saken selv, og fikk heller ikke fri rettshjelp av den irske stat. Airey anførte at Irland brøt prinsippet om ”access to court”, adgang til domstolene, i EMK art 6, og i tillegg retten til familieliv etter art 8. Domstolen uttalte at privatpersoners mulighet for selvprosederer ikke kunne anses som reell, på grunn av den kompliserte prosessen. Familiesaker ble ansett for å være omfattet av bestemmelsen. Domstolen fastslo at ved å nekte Airey advokatbistand i saken, hadde Irland nektet henne adgang til domstolene, noe som utgjorde et brudd på EMK art 6 para 1.

Dommen gir klare føringer om at både rettslige og faktiske hindringer kan være relevant for hvorvidt art 6 er oppfylt. Artikkelen gir ingen en ubetinget rett til fri rettshjelp, men en plikt for staten til aktivt å legge til rette for at innbyggerne skal få hevdet sin rett, herunder fri rettshjelp, dersom det er nødvendig.¹¹⁹

Det er vanskelig å sette opp vilkår for fri sakførsel etter denne bestemmelsen, men i hovedsak vektlegger praksis den velferdsmessige betydningen av å få saken avklart, om søker har reell

¹¹⁶ Ravlo 2000 s 414.

¹¹⁷ Ravlo 2000 s 250

¹¹⁸ Se Eur. Court HR, *Aeiry vs Ireland*, dom av 9. oktober 1979, Series A no. 32

¹¹⁹ Ravlo 2000 s 251 flg

mulighet til å føre saken selv og personlige ressurser hos søker, ved avgjørelsen om man har rett til rettshjelp for å sikre domstolsadgangen.¹²⁰

Det har vært reist motstand mot en slik utvidet tolkning av artikkel 6, blant annet under henvisning til at det pålegger statene store kostnader, og at en slik tolkning innebærer en utvidelse av rettighetene. Det er opp til hver enkelt stat å avgjøre på hvilken måte de vil oppfylle kravet om ”access to court”. Likevel har domstolen i flere saker slått fast at fri rettshjelp *kan* være en forutsetning for effektiv rettshåndhevelse.¹²¹

3.4.1.3 Begrensinger i retten til fri rettshjelp

Den europeiske menneskerettighetskommisjonen¹²² har i flere saker kommet med uttalelser om hvilke restriksjoner en stat kan legge på den nasjonale fri rettshjelpsordningen. Ravlo trekker særlig frem fire forhold¹²³: For det første kan det være relevant å se på statens muligheter til å få dekket sine kostnader. Dette innebærer en vurdering av hvor stor muligheten er for å vinne saken, og få dekt saksomkostninger av motparten. For det andre kan man se på årsaken til tvisten – hvis ”skyld” er det at tvisten har oppstått. Dette ble brukt som argument i en sak der en kvinne som hadde inngått et pro forma ekteskap søkte om skilsmisse. For det tredje viser blant annet Airey-saken at det kan være enklere å få fri rettshjelp i saker der prosedyren er spesielt vanskelig. Og for det fjerde spiller viktigheten av å få løst tvisten en rolle. Den objektive betydningen av rettigheten som man kjemper for, eller den personlige velferdsmessige betydningen av utfallet av en sak er altså av betydning. Dette er også endel av begrunnelsen bak den ubetingede retten til fri rettshjelp i straffesaker.

Samtidig som det kan være relevant å ta disse momentene i betraktning, så er det avgjørende at staten unngår vilkårlighet i avgjørelsen av om rettshjelp skal gis. Det skal foretas en helhetlig og konkret vurdering av hver sak.¹²⁴

¹²⁰ Se sammenfatning av praksis foretatt av Open Society Justice Initiative og Colombia Law School. Dette er publisert på www.justiceinitiative.org/publications/legal

¹²¹ Ravlo 2000 s 252

¹²² Kommisjonen var tidligere et avsilingsorgan for saker som skulle inn for menneskerettighetsdomstolen, men ordningen ble avskaffet i 1998, se Ruud/Ulfstein 2002 s 201 og Europarådets hjemmeside: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/The+Court/History+of+the+Court/>, lest 13. mai 2008.

Om rettskildeverdien til kommisjonens uttalelser, se Ravlo 2000 s 73 flg

¹²³ Ravlo 2000 s 252 flg.

¹²⁴ Ravlo 2000 s 253

3.4.1.4 Oppsummering

Oppsummeringsvis kan man slå fast at etter EMK art 6, inngår det etter praksis i visse tilfeller et krav om at staten må gi rettshjelp for å sikre sine borgere domstolsadgang. Hvorvidt et slik krav foreligger i det enkelte tilfellet, samt hvilke begrensninger som gjelder for statens ansvar, beror på en konkret og skjønnsmessig vurdering av det enkelte tilfellet.

3.4.2 Haagkonvensjonene

Norge er også folkerettslig forpliktet etter Haagkonvensjonen om ”International access to justice” av 1980. Konvensjonen erstattet blant annet kapittelet om fri rettshjelp i ”Convention on civil procedure” av 1954.¹²⁵ Hensikten med reglene er ikke en harmonisering av statenes regelverk, men å sikre likebehandling mellom en stats egne innbyggere og borgere fra andre konvensjonsstater¹²⁶. Dette innebærer at norske statsborgere som ikke bor i Norge, utenlandske statsborgere i Norge, personer som har flyttet fra Norge etter at rettshjelpsbehovet har oppstått og lignende ikke skal diskrimineres i forhold til de den retten til fri rettshjelp som norske statsborgere i Norge har. På samme måte skal nordmenn i utlandet ha lik rett til fri rettshjelp som borgerne i det landet de holder til i. Konvensjonene inneholder en rekke tekniske regler om hvem som er søkeorgan, hva en søknad skal inneholde, hva fri rettshjelp skal inneholde osv. Det er viktig å merke seg er at konvensjonen forutsetter at landene har et system for fri rettshjelp, men at de ikke setter krav til hvilke vilkår som skal ligge til grunn. Konvensjonen skal bare sikre like rettigheter, ikke regulere omfanget av rettighetene.¹²⁷

3.4.3 ILO

International Labour Organisation, er en FN-institusjon som jobber for arbeidernes rettigheter. Både arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner og stater er medlemmer der. Det finnes en rekke ILO-konvensjoner som indirekte har betydning for rettshjelpsområdet, blant annet konvensjoner mot barnearbeid, slavearbeid, og minoritetsrettigheter. Det finnes egne ILO-organer som jobber for å sørge for at konvensjonene blir overholdt. Disse kommer med uttalelser, og i flere sammenhenger blir det pekt på at fri rettshjelp er et viktig virkemiddel for å etterleve rettighetene. I Norge har dette særlig kommet frem ved ”Indigenous and Tribal

¹²⁵ Norge ratifiserte denne i mai 1958. Norge var også forpliktet etter forgjengeren til 1954 konvensjonen, ”Convention of 17 July 1905 on civil procedure”. Begge disse konvensjonene inneholdt bestemmelser om lik rett til fri rettshjelp for nasjonale borgere og kontraktsparter (kapittel IV i begge konvensjonene).

¹²⁶ Se ”outline of the convention”, International access to justice, Haag Convention 25 October 1980.

¹²⁷ All informasjon er hentet fra http://www.hcch.net/index_en.php

Peoples Convention” fra 1989 (No. 169).¹²⁸ Dette har særlig betydning når det gjelder rettshjelp til den samiske befolkning, jf punkt 8.1.15.¹²⁹

3.4.4 Rettshjelp i saker for den europeiske menneskerettighetsdomstolen

Den europeiske menneskerettsdomstolen har egne regler for fri sakførsel for domstolen. Disse kommer frem i ”rules of court”, rule 92.¹³⁰

“Legal aid shall be granted only where the President of the Chamber is satisfied

a) that it is necessary for the proper conduct of the case before the Chamber;

b) that the applicant has insufficient means to meet all or part of the cost entailed.”

Også denne bestemmelsen er svært skjønnsmessig. Kravene er at rettshjelpen er ”nødvendig” og at søkeren selv ikke har tilstrekkelig økonomiske midler til å dekke kostnadene.

Rettshjelpen er subsidiær i forhold til eventuell rettshjelp i hjemlandet. I motsetning til saker etter EMK art 6, som gjelder adgang til å få fremmet sin rett i hjemlandet, gjelder denne bestemmelsen adgang til menneskerettsdomstolen.

4 Den statlige fri rettshjelpsordningen

4.1 Statlig fri rettshjelpsordning

Den statlige fri rettshjelpsordningen er regulert av lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr. 35 (rettshjelpsloven) med tilhørende forskrifter¹³¹ og rundskriv.¹³² Denne loven regulerer når rettshjelp skal gis. Lovens formål er ”å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning”, jf rettshjelpsloven § 1.¹³³

¹²⁸ Norge ratifiserte denne i 1990.

¹²⁹ <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/>

appdisplayAllComments.cfm?hdroff=1&ctry=0450&conv=C169&Lang=EN

¹³⁰ Rules of court, Strasbourg, July 2006

¹³¹ De mest aktuelle forskrifter er forskrift av 12. desember 2005 nr 1443 (rettshjelpsforskriften), forskrift av 12. desember 2005 nr. 1442 (stykkprisforskriften), og forskrift av 3. desember 1997 nr 1441 (salærforskriften).

¹³² Det viktigste er Justisdepartementets rundskriv G-12/05.

¹³³ Deler av kapittelet er gjennomlest av stud. jur. Endre Refsdal.

Ordningen er basert på bruk av privatpraktiserende advokater, men det er Fylkesmannen og domstolene som administrerer ordningen og innvilger rettshjelp. Loven oppstiller visse generelle bestemmelser og vilkår som må være oppfylt før det kan gis fri rettshjelp, samt at det kreves at søkeren har problemer innenfor visse saksområder (materielle grenser, jf punkt 4.2.1), og har inntekt og formue under visse grenser (økonomiske grenser, jf punkt 4.2.2). Er søker ikke innenfor disse grensene, kan man eventuelt få rettshjelp etter dispensasjonsbestemmelsene. Loven skiller gjennomgående mellom rettshjelp i form av fritt rettsråd og fri sakførsel.

4.1.1 Generelle bestemmelser

Det er et vilkår at søkeren ikke kan få dekket sitt rettshjelpstilbud på andre måter, jf rettshjelpsloven § 5 (subsidiaritetsvilkåret). Loven nevner flere ulike muligheter som skal være forsøkt utnyttet før søkeren kan få innvilget rettshjelp etter rettshjelpsloven. Eksempler er rettshjelpsforsikringer og den offentlige opplysnings- og veiledningsplikt.¹³⁴ I saker hvor det kan være aktuelt for søker å utnytte slike muligheter, vil det altså gis avslag på en søknad om rettshjelp. Subsidiaritetsvilkåret er formulert absolutt.

Rettshjelpsyster får dekket godtgjørelse for arbeidet etter regler fastsatt av departementet, jf rettshjelpsloven § 3. I fritt rettsrådssaker gis det i all hovedsak vederlag etter faste satser¹³⁵ (stykkpris) som varierer mellom tre og syv ganger den offentlige salærsatsen.¹³⁶ Overskrider arbeidet med saken det dobbelte av hva som ligger til grunn for stykkprisen, kan fylkesmannen etter søknad utvide bevilgningen slik at det honoreres etter medgått tid.¹³⁷ I sakførselssaker gis det vederlag etter ”nødvendig og medgått” tid.¹³⁸ Timessatsen er for tiden kr 850.¹³⁹ Det er ikke adgang til å kreve ytterligere vederlag av klienten, jf rettshjelpsloven § 3 annet ledd siste punktum.

¹³⁴ Jf forvaltningsloven § 17 og punkt 4.6.1

¹³⁵ Se forskrift av 12. desember 2005 nr 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskriften)

¹³⁶ Jf stykkprisforskriften § 5 annet til fjerde ledd.

¹³⁷ Jf rettshjelpsforskriften § 3-5

¹³⁸ Jf forskrift av 3. desember 1997 nr 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. (salærforskriften) § 7

¹³⁹ Fra 1. januar 2008, Jf rundskriv G-05/2007

I de fleste av sakene betaler klienten en egenandel, jf rettshjelpsloven § 9. Dette gjelder ikke for klienter med brutto inntekt under 100 000 kroner, eller i saker uten økonomisk behovsprøving.

4.1.2 Innvilgelsesmyndighet

I saker hvor både de materielle og økonomiske vilkårene er oppfylte, kan advokaten selv innvilge fritt rettsråd.¹⁴⁰ Også fylkesmannen kan innvilge prioriterte rettsrådssaker, og tillegg har de kompetanse til å innvilge saker utenfor de prioriterte områdene.¹⁴¹

Fri sakførsel innvilges som hovedregel av den rett eller det forvaltningsorganet saken er oppe for, jf rettshjelpsloven § 19 første ledd. Dette gjelder når lovens materielle og økonomiske vilkår er oppfylt, og i saker om økonomiske dispensasjon når de materielle vilkårene er oppfylt. I alle andre tilfeller er innvilgelseskompetansen gitt til fylkesmannen.¹⁴² Det samme gjelder for fritak for rettsgebyr.

4.1.3 Klageregler

Vedtak fattet av fylkesmannen påklages etter de alminnelige forvaltningsrettslige klageregler, jf forvaltningsloven kapittel seks. Klageinstans er Justissekretariatene.¹⁴³ Avgjørelser fra domstolene kan ankes etter reglene i tvisteloven, jf rettshjelpsloven § 27.

4.1.4 Sakførsel og rettsråd

Loven skiller mellom innvilgelse av fritt rettsråd, fri sakførsel, og fritak for rettsgebyr. Vilkår for, og omfanget av, bevillingene man får, varierer noe etter hvilken ytelse det søkes om. Sakførsel gjelder i hovedsak alle saker som føres for domstolene, i tillegg til visse forvaltningsorgan. Innvilgelse av fri sakførsel omfatter hovedsakelig dekning av salær til prosessfullmektig.¹⁴⁴ Rettsråd gis i alle andre saker, som for eksempel klagesaker eller rene rådgivningssaker.¹⁴⁵ Bevilling til fritt rettsråd omfatter i hovedsak dekning av utgifter ved rådgivning og bistand fra advokat, jf lovens § 14. Fritak for rettsgebyr gis som regel sammen

¹⁴⁰ Jf rettshjelpsloven § 13, jf rettshjelpsforskriften § 3-2

¹⁴¹ Jf rettshjelpsloven § 13, jf rettshjelpsforskriften § 3-1

¹⁴² Jf rettshjelpsloven § 19, jf rettshjelpsforskriften § 4-2.

¹⁴³ Jf rettshjelpsloven § 26, jf Justisdepartementets rundskriv G-06/2006

¹⁴⁴ Jf rettshjelpsloven § 22 første ledd

¹⁴⁵ Jf rettshjelpsloven § 10

med bevilling til fri sakførsel,¹⁴⁶ og innebærer at søker slipper å betale visse behandlingsgebyrer for retten.¹⁴⁷

I tillegg til bistand fra advokat, kan visse andre utgifter også dekkes etter rettshjelpsloven.¹⁴⁸ En bevilling til fri sakførsel inkluderer også ankebehandling, såfremt det er motparten som har anket saken, og parten som har fått fri rettshjelp helt eller delvis har vunnet frem. Ansvar for motpartens saksomkostninger dekkes i hovedsak ikke, men departementet kan ”i særlige tilfeller” etter søknad dekke fri rettshjelpsmottagerens saksomkostningsansvar, jf rettshjelpsloven § 22 fjerde ledd.¹⁴⁹ Det er et vilkår for innvilgelse av fri sakførsel at det ikke er urimelig at det offentlige betaler for bistanden, jf rettshjelpsloven § 16 femte ledd og § 17 annet ledd.

I tillegg kan det gis bevilgning til bistand av rettspolitisk karakter, men bare der slikt arbeid har tilknytning til en konkret sak som det gis rettshjelp i, jf. § 14 tredje ledd og § 22 femte ledd.

4.2 Økonomiske og materielle grenser

4.2.1 Materielle grenser

Lovens prioriterte områder er angitt i rettshjelpslovens § 11 første og andre ledd for rettsrådssaker og § 16 første og andre ledd for sakførselssaker. I saker etter første ledd gis det rettshjelp uavhengig av inntekt (saker uten økonomisk behovsprøving), mens i saker etter andre ledd må søker ha inntekt og formue under lovens grenser for å få rettshjelp (saker med økonomisk behovsprøving).¹⁵⁰

4.2.1.1 Materiell grenser i fritt rettsrådssaker

Etter rettshjelpsloven § 11 første ledd gis det fritt rettsråd uten behovsprøving i visse saker av stor personlig betydning for den enkelte. Dette gjelder hovedsakelig visse utlendingsrettslige

¹⁴⁶ Jf rettshjelpsloven §§ 24 og 25

¹⁴⁷ Rettsgebyr etter lov av 17. desember 1982 nr 86 (rettsgebyrloven) for behandlingen av saken, utgifter til vitner og sakkyndige etter lov om vitner og sakkyndiges godtgjørelse etter lov av 21. juli 1916 nr 2, og utgifter til utdrag etter lov av 14. august 1918 nr 21, om utdrag i tvistemål og straffesaker

¹⁴⁸ Dette må innvilges av fylkesmannen, jf rettshjelpsloven § 14 annet ledd, jf rettshjelpsforskriften § 3-3.

¹⁴⁹ I St. meld. nr 25 (1990 -2000) s 67 opplyser departementet at praksisen som føres i slike saker, er restriktiv. Regelen er forøvrig inntatt av hensyn til motparten, jf Ot.prp nr 91 (2003-2004) punkt 11.4 og rundskriv G-12/05 punkt 7.1.

¹⁵⁰ Det redegjøres mer inngående for inntektsgrensene i punkt 4.2.2

saker, visse barnevernssaker, i saker om urettmessig straffeforfølgelse og i visse erstatnings- og voldssaker.

I utlendingsrettslige saker inkluderer dette klage på avslag på asyl, saker der Utlendingsnemnden (UNE) overprøver et vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet (UDI) og saker om bortvisning, utvisning og tilbakekallelse av tillatelse, unntatt der idømmelse av straff er utvisningsgrunnen. I tillegg gis det rettshjelp i saker der UNE overprøver et vedtak fattet av UDI til gunst for søker i statsborgerskapssak.¹⁵¹

I barnevernssaker gis det fritt rettsråd i saker som er avgjort av barnevernet, men der saken ikke senere blir forberedt for oversending til fylkesnemnda¹⁵². Dette gjelder saker der det blir fattet midlertidige vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet i akuttsituasjoner, der det er fattet foreløpig vedtak om forbud mot flytting eller omsorgsovertakelse når barnet er plassert utenfor hjemmet og der det er fattet midlertidig vedtak om plassering av barn i institusjon. I tillegg gis det fritt rettsråd i saker der barnevernet har startet forberedelsessak for fylkesnemnda, men der saken likevel ikke blir oversendt for behandling.

Det gis også fritt rettsråd i saker om urettmessig straffeforfølgning, i saker om voldsoffererstatning i erstatningssak mot gjerningsperson, i saker mishandling fra nærstående i forbindelse med straffesak mot gjerningspersonen og i saker om tvangsekteskap¹⁵³.

Etter § 11 andre ledd gis det fritt rettsråd i saker av noe mindre alvorlig karakter, til søkere som oppfyller rettshjelpslovens inntektsgrense.¹⁵⁴

Dette gjelder i familiesaker etter ekteskapsloven, saker om offentlig skifte av felleseie og saker om foreldreansvar, barnefordeling, samvær og barnebidrag. Det gis også rettshjelp til samboere i saker om rett til felles bolig og innbo ved opphør av husstandsfellesskap, til saker om erstatning for personskade eller tap av forsørger, i saker om ulovlig oppsigelse og ved tvangsfullbyrdelse av ulovlige oppsigelser, men kun for leietaker, for arbeidstaker i saker om

¹⁵¹ UDI er et forvaltningsorgan som avgjør saker etter utlendingsloven i førsteinstans. UNE er klageorgan etter utlendingsloven.

¹⁵² I saker det barnevernet fatter vedtak etter lov om barneverntjenester av 1992 skal saken sendes til fylkesnemnda for behandling og endelig vedtak, jf § 7-10.

¹⁵³ Dette gjelder kun i saker som ikke er anmeldt. I saker som anmeldes får man oppnevnt bistandsadvokat gjennom straffeprosessloven.

¹⁵⁴ Se punkt 4.2.2

oppsigelse og avskjed,¹⁵⁵ ved søknad eller klage i sak om voldsoffererstatning og ved klage i trygdesaker. I tillegg har vernepliktige krav på rettsråd uten behovsprøving i alle saker som nevnt i andre ledd.

Det gis også rettsråd i visse typer barnebortføringssaker og saker som er tatt opp til behandling av EMD, jf § 12 første ledd, samt andre saker for utenlandske forvaltningsorgan hvis ”særlige grunner taler for det”, jf § 12 andre ledd. I disse sakene må søker som hovedregel oppfylle lovens økonomiske grenser.

4.2.1.2 Materielle grenser i fri sakførselssaker

Etter rettshjelpsloven § 16 første ledd gis det fri sakførsel uten behovsprøving i visse erstatningssaker, i endel saker om overprøving av administrative tvangsvedtak og i visse utlendingssaker, i tillegg til noen mer spesielle saksområder.

Dette innebærer at det gis rettshjelp til voldsofre i erstatningssak mot gjerningspersonen, i saker om tvangsekteskap og militærneksaker. Videre gis det fri sakførsel i saker som omhandler overprøving av administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren. Dette omfatter tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming, tvangsmessige vedtak av fylkesnemnda i barnevernssaker, saker om tvungen isolering i smittevernsaker, og etablering, opphør, forlengelse og overføring i saker som gjelder tvungent psykisk helsevern.

I utlendingssaker gis det fri sakførsel ved fengsling etter mistanke om falsk identitet der pålegg om meldeplikt eller bestemt tilholdssted ikke overholdes eller anses utilstrekkelig, ved fengsling i forbindelse med gjennomføring av vedtak om at utlending må forlate riket og der departementet overprøver vedtak fattet av UNE etter utlendingsloven eller statsborgerloven.

I tillegg gis det fri sakførsel i saker der søksmål er anbefalt av sivilombudsmannen, ved begjæring om umyndiggjøring eller der en umyndig begjærer vergemål opphevet og i saker der barnet får oppnevnt advokat i barnefordelingssaker.

¹⁵⁵ De bestemmelsene det vises til i § 11 andre ledd nr 5, om saker etter arbeidsmiljøloven §§ 61-66, er opphevet. Det er klart at rettshjelpsloven skal tolkes dithen at de tilsvarende bestemmelsene i den nye arbeidsmiljøloven omfattes.

Etter lovens § 16 andre ledd gis det fri sakførsel hvis søker oppfyller de økonomiske grensene i de fleste sakstypene som også omfattes av § 11 andre ledd.

Dette er familiesaker etter ekteskapsloven, saker om offentlig skifte av felleseie, saker om foreldreansvar, barnefordeling, samvær og barnebidrag, saker om rett til felles bolig og innbo ved opphør av husstandsfellesskap, saker om erstatning for personskaade eller tap av forsørger, saker om ulovlig oppsigelse og ved tvangsfullbyrdelse av slike ulovlige oppsigelser (kun for leietaker) og for arbeidstaker i saker om oppsigelse og avskjed. Vernepliktige har også etter § 16 krav på rettshjelp uten behovsprøving i alle saker etter andre ledd.

I tillegg til områdene som er listet opp i rettshjelpsloven §§ 11 og 16, inneholder loven enkelte bestemmelser om fri sakførsel også i andre saker. Uten behovsprøving gjelder dette i saker etter sosialtjenesteloven som skal behandles av fylkesnemnda, saker etter barnevernloven som skal behandles av fylkesnemnda, saker som skal behandles av kontrollkommisjonen i saker om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern og i saker om tvangsmessige tiltak etter smittevernloven, jf § 17 tredje ledd. I tillegg gis det sakførsel etter en økonomisk behovsprøving i trygdesaker som blir anket til Trygderetten, jf § 17 første ledd.

4.2.2 Økonomiske grenser

Det gis som hovedregel kun rettshjelp hvis man har inntekt og formue under visse økonomiske grenser, jf rettshjelpsloven § 11 andre og tredje ledd og § 16 andre og tredje ledd. Den økonomiske grensen er fastsatt i rettshjelpsforskriften.¹⁵⁶

Etter forskriftens § 1-1 er inntektsgrensen for enslige på 230 000 kr, og for gifte eller andre som lever med felles økonomi på 345 000 kr. I vurderingen av inntekt skal det legges en bruttovurdering av all skattbar inntekt til grunn, jf forskriftens § 1-3, jf skatteloven § 5-1 flg. Det skal ikke tas hensyn til fradrag. Inntekter som ikke er skattbare, som sosialstønad, skal ikke inngå i vurderingen. For ektefeller, samboere og andre som har felles interesse i saken, skal samlet inntekt og formue ligge til grunn for den økonomiske vurderingen av om grensen

¹⁵⁶ Forskrift av 12. desember 2005 nr 1443 (rettshjelpsforskriften)

på 345 000 kr er oppfylt, såkalt identifikasjon.¹⁵⁷ Det er ikke anledning til å unnlate å identifisere.

Ved vurdering av søkers formue er det nettoformuen som ligger til grunn, jf forskriften § 1-3. Formuesgrensen er 100 000 kr.

Det er like grenser for rettsråds- og sakførselssaker.

4.3 Administrative trekk ved rettshjelpsforvaltningen

For å belyse praktiseringen av rettshjelpsordningen er det relevant å se på noen trekk ved forvaltningen som vil være av betydning for bruken av reglene. Dette kan for eksempel være prosedyrer for fremsettelse av søknad, saksbehandlingsmengde, antall saksbehandlere og deres kompetanse, bruk av standardiserte vedtaksmaler, og så videre. Vi vil her redegjøre for visse trekk fra rettshjelpsforvaltningen, med utgangspunkt i de instansene vi besøkte.

4.3.1 Fremsettelse av søknad

Søknaden fremsettes i hovedsak skriftlig, og vedtakene fattes så på grunnlag av opplysningene i denne. Det skal legges ved et egenerklæringsskjema hvor søkeren gir opplysninger om forhold som har betydning for søkers økonomiske situasjon, blant annet sivilstand, bruttoinntekt og nettoformue.¹⁵⁸ Det varierer sterkt hvor mye informasjon søknadene inneholder. Det er også svært stort spenn i kvaliteten på søknadene advokatene sender inn, fra søknader med utfyllende og relevante redegjørelser for saken og momentene som er relevante for vurdering av unntakshjemplene, til summariske søknader som knapt nok angir at det søkes om rettshjelp.

4.3.2 Saksbehandlerens kompetanse

Saksbehandlerens faglige kompetanse er en viktig forutsetning for god saksbehandling. Det er noe varierende hvilken kompetanse saksbehandlerne hos fylkesmennene har. Hos fylkesmannen i Oslo og Akershus er det flere saksbehandlere som utelukkende jobber med rettshjelp, hvorav de fleste er jurister. Her har det etterhvert blitt et miljø med kompetanse innenfor rettshjelp og en viss kontinuitet. De andre fylkesmennene drar i noen grad veksler på dette miljøet. I Sogn og Fjordane er det en saksbehandler som har hovedansvaret for fri

¹⁵⁷ Jf rettshjelpsforskriften § 1-2

¹⁵⁸ Se vedlegg 2

rettshjelp. Vedkommende er ikke jurist, men har svært lang erfaring med rettshjelp. I Finnmark er det to/ tre saksbehandlere som jobber med rettshjelpssaker, og alle disse er jurister. Fylkesmannen i Finnmark opplever imidlertid en ganske stor gjennomstrømming av ansatte, og det er lite overføring av tidligere oppbygget kompetanse og erfaring på rettshjelpsområdet. Hos Justissekretariatene er det flere saksbehandlere som arbeidet mye med rettshjelpssaker.

4.3.3 Vedtak og begrunnelse

Et alminnelig trekk ved forvaltningens rettsanvendelse er at det ofte benyttes standardmaler og – begrunnelser, som danner utgangspunktet for hvert enkelt tilfelle. Omfanget av bruken av maler og standardformuleringer hos fylkesmennene var noe varierende. Alle vedtakene vi har gått gjennom har en eller annen form for begrunnelse, men det er varierende hvor individuell og konkret begrunnelsen er. Vedtakene består i hovedsak av maler med standardformuleringer og kun en angivelse av at søknaden er innvilget eller avslått. Dette er dels en følge av svært stor saksbehandlingsmengde, samt at en mengde saker er relativt like. Hos fylkesmannen i Oslo og Akershus ser vi at det særlig i saker som innvilges, gis lite konkrete begrunnelser for vedtaket. Praksisen gjør det vanskelig å avgjøre hva forvaltningen vektlegger. Hos de øvrige fylkesmennene samt Justissekretariatene ser vi at begrunnelsene i innvilgelsessaker er noe mer utfyllende, men også her er gis det relativt lite redegjørelser for hva som faktisk er vektlagt. I tilfeller hvor forvaltningen avslår søknader er vedtakene jevnt over bedre begrunnet. Imidlertid er de også her ofte preget av standardformuleringer og gir lite innsikt i hva som faktisk har blitt vektlagt. I enkelte tilfeller så vi at begrunnelsen som ble gitt var klart feilaktig.¹⁵⁹

4.3.4 Samordning av skjønnsutøvelsen

Justissekretariatene har det overordnede ansvaret for å samordne skjønnsutøvelsen mellom fylkene. Rundskrivet til rettshjelpsloven, JD G-12/05, gir relativt inngående føringer for praktiseringen av loven. Den øvrige samordning av praksis foregår gjennom jevnlig møter mellom alle fylkesmannsembetene og Justissekretariatene. I tillegg sender Justissekretariatene ut vedtak de mener er av prinsipiell art, og som dermed skal være retningsgivende for underinstansenes praksis.

¹⁵⁹ Se eksempelvis sak nr 1, gjengitt i punkt 8.2.2

I det enkelte embete gjennomgås alle vedtak av avdelingsleder. Hos fylkesmannen i Oslo og Akershus avholdes det i tillegg jevnlig møter med alle saksbehandlere som jobber med rettshjelp, for å samordne praksis.

4.4 Juridiske utgangspunkter

Vi vil i det følgende redegjøre kort for de juridiske utgangspunktene for bruken av unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven.

4.4.1 Rettslig plassering

Lov om fri rettshjelp klassifiseres som en velferdslov.¹⁶⁰ Den er i tillegg en lov om finansieringen av det statlige rettshjelpstilbudet, og må delvis ses i en slik sammenheng. Det er forvaltningen som i hovedsak fatter vedtak etter rettshjelpsloven, og forvaltningen er ved bruken av loven underlagt alminnelige forvaltningsrettslige regler og prinsipper. Et forvaltningsrettslig perspektiv vil derfor være viktig for forståelsen av loven.¹⁶¹

4.4.2 Rettighetsbestemmelser?

I velferdslovgivningen går det en generelt skille mellom rettighetsbestemmelser, og bestemmelser som gir rett til å konkurrere om begrensede ytelser.¹⁶² Kjønstad/Syse trekker opp to hovedmomenter som er avgjørende; det foreligger en rettighet når lov eller forskrift angir kriterier for tildeling og utmåling og når krav på en ytelse ikke kan avslås på bakgrunn av manglende midler til å dekke kravet.¹⁶³ Skillet mellom de to er ikke klart.¹⁶⁴ Hvorvidt rettshjelpslovens unntaksbestemmelser kan sies å være rettighetsbestemmelser er noe uklart, men det er klart at reglene er utformet på en svært skjønnsmessig måte. Den utstrakte bruken av skjønn gjør at bestemmelsene, sett fra et brukerperspektiv, i liten grad fremstår som reelle rettigheter.

4.4.3 Forvaltningens skønnsutøvelse

I forvaltningsrettslig sammenheng skilles det gjerne mellom lovbundet skjønn og diskresjonært (fritt) forvaltningsskjønn.¹⁶⁵ Spørsmål som hører inn under det lovbundne

¹⁶⁰ Kjønstad og Syse 2004 s 38

¹⁶¹ Eckhoff og Smith 2003 s 8

¹⁶² Kjønstad og Syse 2004 s 91 flg.

¹⁶³ Kjønstad og Syse 2004 s 92

¹⁶⁴ Kjønstad og Syse 2004 s 92

¹⁶⁵ Eckhoff og Smith 2003 s 337 flg

skjønnet, har domstolene kompetanse til å prøve fullt ut, mens i spørsmål som hører inn under forvaltningens diskresjonære skjønn kan domstolene ikke prøve forvaltningens skjønnsutøvelse fullt ut.¹⁶⁶ Skillet har først og fremst betydning ved bedømmelsen av om et vedtak er ugyldig, men kan også få betydning for forvaltningens skjønnsutøvelse i enkelte tilfeller, da forvaltningen i større grad vil legge vekt på domstolenes praksis i tilfeller hvor skjønnsutøvelsen kan overprøves.¹⁶⁷

Vi antar at forvaltningens skjønnsutøvelse etter rettshjelpslovens unntaksregler er underlagt diskresjonært skjønn. Bestemmelsens vilkår er, både på vilkårs- og følgesiden, svært skjønnsmessige (hvis saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad, kan det unntaksvis gis rettshjelp), og gir lite føringer for når vilkårene er oppfylt og når det dermed skal gis rettshjelp.

At skjønnsutøvelsen er underlagt forvaltningens diskresjonære skjønn betyr imidlertid ikke at forvaltningen kan utøve skjønnet helt fritt. Domstolene har mulighet til å prøve om forvaltningsorganet har gått utenfor sin kompetanse og selve saksbehandlingen. Videre kan de prøve om det er tatt utenforliggende (usaklige) hensyn,¹⁶⁸ om avgjørelsen er vilkårlig (enten at avgjørelsen fremstår som tilfeldig eller at forvaltningen har oversett viktige hensyn eller der noen hensyn er tillagt overdreven vekt)¹⁶⁹ og om det kan påvises usaklig forskjellsbehandling.¹⁷⁰

I tillegg vil forvaltningens skjønnsutøvelse være bundet av andre normer, særlig i form av instruks, rundskriv og forvaltningspraksis.¹⁷¹

4.5 Rettshjelpslovens unntaksbestemmelser – en rettsdogmatisk analyse

Rettshjelpsloven bygger gjennomgående på skillet mellom prioriterte og uprioriterte saker. De prioriterte sakene er positivt angitte og klart avgrensede tilfeller, hvor lovgiver har ment det som særlig viktig at staten sørger for fri rettshjelp.¹⁷² I tillegg er det faste økonomiske

¹⁶⁶ Eckhoff og Smith 2003 s 337 flg.

¹⁶⁷ Eckhoff og Smith 2003 s 339 og 340

¹⁶⁸ Eckhoff og Smith 2003 s 350 flg.

¹⁶⁹ Eckhoff og Smith 2003 s 362

¹⁷⁰ Eckhoff og Smith 2003 s 365 I teorien er det antatt at et lignende likebehandlingskrav gjelder i tilfeller der lignende avgjørelser treffes av ulike lokale og regionale forvaltningsorgan, jf Eckhoff og Smith 2003 s 235 og 366

¹⁷¹ Eckhoff og Smith 2003 s 338 og 339

¹⁷² Hvilke saker som er prioritert redegjøres det for i punkt 4.2.1

grenser.¹⁷³ I andre saker kan det gis rettshjelp etter lovens unntaksbestemmelser, hvis vilkårene for dette er oppfylt. I dette punktet skal vi gi en kort rettsdogmatisk oversikt over unntaksbestemmelsene, basert på alminnelig juridisk metode.¹⁷⁴

4.5.1 Uprioriterte områder – materielle unntaksbestemmelser

I uprioriterte saker gis det kun rettshjelp dersom saken ”objektivt sett berører søker i særlig sterk grad”. Vilåret er svært skjønnsmessig.

4.5.1.1 Lovens ordlyd

Vilkårene i bestemmelsene i § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd om henholdsvis rettsråd og sakførsel er likelydende. Her heter det:

Rettshjelpslovens § 11 og 16 tredje ledd

”I andre saker kan det unntaksvis innvilges fritt rettsråd [/ fri sakførsel] dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd.

Lovens ordlyd fremstår her som vag og skjønnsmessig, og den gir lite konkrete føringer på hva som skal til for å oppfylle vilkårene.

Vilkåret i de materielle unntaksbestemmelsene er todelt. Saken skal ”berøre søker i særlig sterk grad”, og dette må også følge av en ”objektiv” vurdering av saken. At saken skal ”berøre” søker innebærer at ikke et hvilket som helst juridisk spørsmål faller innunder unntaksbestemmelsen. Kriteriet ser i hovedsak hen til hvordan saken påvirker søker personlig. Det vil ikke nødvendigvis være et krav om at saken har stor ”faktisk” betydning for søker, som at søker vil få en bedret økonomisk situasjon hvis saken løses. Det kan også tenkes at mer følelsesmessig betydning, som ønske om oppreisning, er tilstrekkelig for at vilkåret er oppfylt. Videre skal saken berøre søker ”i særlig sterk grad”. Det vil si at saken ikke bare må ha innvirkning på søkers situasjon, men innvirkningen må være av *kvalifisert* personlig art. Ordlyden tilsier at unntaksbestemmelsen skal tolkes strengt. Bruken av ordet ”særlig” peker på at det må være noe utenom det vanlige. Krav om at saken ”objektivt sett” må berøre søker innebærer at det må foretas en objektiv vurdering av sakens betydning for søker. Det avgjørende er om saken kan sies å ha samme store betydning for andre i tilsvarende situasjon.

¹⁷³ Rettshjelpslovens økonomiske grenser redegjøres det for i punkt 4.2.2

¹⁷⁴ Om juridisk metode og rettskildelære, se for eksempel Eckhoff 2001

Etter § 11 tredje ledd siste setning og § 16 tredje ledd siste setning skal det, i vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt, legges vekt på om den aktuelle saken har likhetstrekk med lovens prioriterte områder.

Er bestemmelsens vilkår oppfylt, angir loven det ”kan [...] unntaksvis” innvilges fri rettshjelp. Utover bruken av begrepet ”unntaksvis”, som gir anvisning på en snever praksis, gis det lite føringer for når rettshjelp skal gis.

4.5.1.2 Forarbeider

Forarbeidene gir visse føringer for tolkningen av bestemmelsen.¹⁷⁵ Adgang til å dispensere fra lovens materielle vilkår ble ansett nødvendig for å gi loven ”den fleksibilitet som gjør det mulig å fange opp alle tilfeller hvor søker har behov for bistand og saken er støttverdig.”¹⁷⁶ Dette peker på at det skal foretas en bred og konkret skjønnsmessig vurdering av søkers behov for bistand i saken.

Andre eksempler på at uttalelser i forarbeidene gir føringer for skjønnsutøvelsen gjelder lovens objektivitetsvilkår. Departementet uttaler om dette:

”Vilkåret vil gi en indikasjon til publikum om at det ikke er tilstrekkelig at de selv mener å ha et problem som berører dem personlig. Det stilles krav om at saken mer allment kan antas å berøre folk personlig i særlig sterk grad.”¹⁷⁷

Som vi ser presiseres det her hvordan lovens objektivitetsvilkår er å forstå.

4.5.1.3 Lovens formål

Formålsbestemmelsen i rettshjelpsloven vil kunne gi føringer for hvorledes den materielle dispensasjonsregelen skal praktiseres. Bestemmelsen lyder:

Rettshjelpsloven § 1

”Fri rettshjelp etter denne lov er en sosial støtteordning med formål å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning.”

¹⁷⁵ For en kort oversikt over endringene som er gjort, se punkt 3.2

¹⁷⁶ Ot. prp. nr. 91 (2003-2004) punkt 10.2

¹⁷⁷ Ot.prp. nr 91 (2003-2004) punkt 10.2

Formålsbestemmelsen gir blant annet føringer for at rettshjelp kun skal gis i saker av stor betydning for den enkelte og at den juridiske bistanden må være nødvendig. Bestemmelsen peker på at ordningen skal være en sosial støtteordning, noe som tilsier at praksis, herunder bruken av unntaksbestemmelsene, må rettes særlig mot behovet til de svakeste i samfunnet. At søkeren kan få dekket sitt rettshjelpsbehov på andre måter enn gjennom den statlige ordningen, jf rettshjelpsloven § 5, vil kunne føre til at det ikke ansees nødvendig med fri rettshjelp,

I forarbeidene presiseres det at en fri rettshjelpsordning er viktig for å ivareta borgernes rettssikkerhet, og således vil formålet med loven også være å virke som en rettssikkerhetsgaranti.¹⁷⁸ Rettssikkerhetshensyn vil således være av betydning for vurderingen.¹⁷⁹

4.5.1.4 Rettspraksis

Det foreligger i liten grad rettspraksis som kan være veiledende for bruken av disse bestemmelsene. Det er forvaltningen som har kompetanse til å innvilge rettshjelp etter lovens materielle unntaksbestemmelser, og forvaltningens anvendelse av reglene har, såvidt vi kjenner til, ikke vært rettslig prøvd. Det finnes likevel en viss rettspraksis som kan ha betydning for forvaltningens regelanvendelse. Et eksempel på dette er Rt. 2006 s. 905,¹⁸⁰ hvor betydningen av administrativ overprøving vurderes. Det legges her for det første vekt på den prinsipielle forskjellen mellom behandling i forvaltningsapparatet og domstolsbehandling, og for det andre at slik administrativ behandling ikke i seg selv er nok som avslagsgrunn på en søknad om rettshjelp. Videre kan praksis etter § 16 femte ledd i noen tilfeller være retningsgivende for regelanvendelsen i saker etter de øvrige bestemmelsene i rettshjelpsloven.¹⁸¹ Her har det blant annet kommet frem at det i rettshjelpsvurderingen er anledning til å legge vekt på prosedabilitet, men det kan ikke være et avgjørende moment alene.¹⁸²

¹⁷⁸ Jf Ot. Prp. nr 91 (2003-2004) punkt 3.1

¹⁷⁹ Om forarbeiders betydning for fastlegging av lovens formål, se Eckhoff 2001 s 102

¹⁸⁰ Kjennelsen er truffet av Høyesteretts kjæremålsutvalg, uten at dette har kompetanse til å avgjøre slike spørsmål, jf rettshjelpsloven § 19, jf rettshjelpsforskriften § 4-2, se også Høyesteretts Kjæremålsutvalgs kjennelse i Rt-2006-1124. Den rettskildemessige verdien av kjennelsen er noe usikker, men etter vår mening vil den uansett være illustrerende for Høyesteretts syn på vekten administrative organers overprøving av saken må tillegges i rettshjelpsvurderingen.

¹⁸¹ Om betydningen av rettspraksis som ikke kan ansees som prejudikater, se Eckhoff 2001 s 171

¹⁸² Se Rt. 2006 s. 910.

4.5.1.5 Forvaltningspraksis og rundskriv

Fylkesmennene behandler rundt 4300 dispensasjonssøknader årlig,¹⁸³ og i tillegg behandles en betydelig mengde rettshjelpssaker av Justissekretariatene, som klageorgan. Presedens fra fylkesmannsembetene og Justissekretariatene vil være retningsgivende for det enkelte organet. Vedtaksmengden er svært stor og lite tilgjengelig for andre enn forvaltningen selv. Den generelle rettskildevekten til slik forvaltningspraksis vil vi ikke drøfte ytterligere her.¹⁸⁴

Departementet har i rundskriv G-12/05 lagt sterke føringer for skjønnsutøvelsen ved bruken av unntaksbestemmelsene. Rundskrivet gir dels en sammenfatning av øvrige rettskilder og generelle føringer, og dels instruks for skjønnsutøvelsen innen utvalgte saksområder.¹⁸⁵

Slike instruks har en viss betydning for skjønnsutøvelsen, men det er grenser for i hvor stor grad slike instruks kan innsnevre skjønnsutøvelsen, eller danne grunnlag for faste regler om hvordan saker skal avgjøres.¹⁸⁶ Vi redegjør nærmere for hvilken betydning praksis har i enkelte tilfeller senere.

4.5.1.6 Betydningen av andre bestemmelser

I tillegg til unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven, er det flere andre regler i loven som kan få betydning for skjønnsutøvelsen etter unntaksbestemmelsene.¹⁸⁷ Vi kan her nevne blant annet formålsbestemmelsen, som er behandlet ovenfor under punkt 4.5.1.3 og bestemmelsen om subsidiaritet i lovens § 5. I sakførselssaker skal det etter § 16 femte ledd ikke innvilges rettshjelp ”dersom det er urimelig at det offentlige betaler for bistand”. I dette ligger det ikke at det skal foretas en rimelighetsvurdering i hvert tilfelle, men at det skal foretas en utsiling av de saker der innvilgelse vil virke urimelig. Vi antar at denne bestemmelsen vil være av betydning for skjønnsutøvelsen både i §§ 16 tredje og fjerde ledd. Antakelig vil lignende betraktninger også kunne være av betydning ved en vurdering av ordlyden i rettsrådsbestemmelsene. Eksempelvis vil vurderingen av om saken objektivt berører søker i særlig sterk grad, kunne preges av rimelighetsvurderingen.

¹⁸³ Se nærmere redegjørelse for omfanget i punkt 5.2

¹⁸⁴ Problemstillingen drøftes blant annet i Eckhoff 2001 s 227 flg og Eckhoff og Smith 2003 s 134 flg

¹⁸⁵ Jf G-12/05 særlig punkt 5.5.1, 5.5.2, 6.5.1 og 6.5.2

¹⁸⁶ Eckhoff og Smith 2003 s 134 flg.

¹⁸⁷ Eckhoff 2001 s 45

4.5.2 Økonomiske unntaksbestemmelser

Det kan gis rettshjelp selv om søker overskrider de økonomiske vilkårene, men kun etter unntaksbestemmelsene hvor vilkåret er at ”utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkers økonomi”.¹⁸⁸

4.5.2.1 Ordlyd

De økonomiske unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven § 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd lyder:

”I saker som nevnt i andre og tredje ledd kan det innvilges fritt rettsråd [/ fri sakførsel] selv om de økonomiske vilkårene i annet ledd ikke er oppfylt dersom utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkers økonomiske situasjon.”

Ordlyden gir anvisning på en forholdsmessighetsvurdering, hvor søkers økonomiske situasjon skal veies opp mot de potensielle utgiftene til juridisk bistand. Ordlyden gir lite konkrete føringer på hva som skal til for å oppfylle vilkåret.

Formuleringen ”søkerens økonomiske situasjon” er en bred formulering, som indikerer at det skal foretas en bred og konkret vurdering av søkers faktiske situasjon, hvor alle forhold av betydning for søkers økonomi inkluderes. Søkers økonomiske situasjon skal holdes opp mot utgiftene til juridisk bistand, som må være ”betydelige” i forhold til søkers økonomiske situasjon før rettshjelp kan innvilges. Hva som skal til for at utgiftene ansees betydelige, gir bestemmelsen lite konkrete føringer for, men begrepet ”betydelig” indikerer at det må foreligge et visst misforhold mellom søkers økonomiske situasjon og utgiftene til rettshjelp. I motsetning til i saker med materiell dispensasjon, er det ikke angitt at det kun er ”unntaksvis” at det skal gis rettshjelp hvis bestemmelsens vilkår er oppfylt.

4.5.2.2 Forarbeider

Forarbeidene gir visse føringer for hvordan bestemmelsene skal anvendes, eksempelvis når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen mellom søkers økonomiske situasjon og utgiftene til rettshjelp. Uttalelsene i forarbeidene er imidlertid noe uklare. Dels gir de anvisning på at det skal foretas en bred vurdering av søkers økonomi (”søkers økonomiske situasjon”),¹⁸⁹ og

¹⁸⁸ Jf rettshjelpsloven § 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd.

¹⁸⁹ Jf Ot. prp. nr 91 (2003-2004) punkt 10.2

dels knytter vurderingen av overskridelsen av de økonomiske grensene til en bruttovurdering av søkers inntekt ("Jo større inntekts- og formuesoverskridelsen er, desto større må utgiftene være før det er aktuelt å yte fri rettshjelp").¹⁹⁰

4.5.2.3 Formål

Formålsparagrafen peker på at ordningen skal sikre rettshjelp til de som ikke selv har "økonomiske forutsetninger" for å ivareta sitt behov for juridisk bistand, jf rettshjelpsloven § 1. Når lovgiver i formålsbestemmelsen benytter begrepet "økonomiske forutsetninger", legges det opp til en bred vurdering av søkers økonomi. Sett i sammenheng med at loven skal treffe de som ikke selv klarer å "ivareta" behovet for rettshjelp, peker dette på at det skal foretas en konkret vurdering av søkers faktiske muligheter til å dekke sitt behov for juridisk bistand.

4.5.2.4 Rettspraksis

Forvaltningens regelanvendelse i saker om dispensasjon i økonomiske saker har, så vidt vi vet, ikke vært gjenstand for rettslig prøving. Domstolene har imidlertid kompetanse til å avgjøre saker etter rettshjelpsloven § 16 fjerde ledd, når saken er prioritert. Denne rettspraksis vil kunne være retningsgivende for forvaltningens bruk av reglene.¹⁹¹

Vi har ikke foretatt noen uttømmende gjennomgang av domstolenes praksis i slike tilfeller, men ser at i flere tilfeller presiseres at det skal foretas en bred og skjønnsmessig vurdering av søkers økonomi. Et eksempel finner man i sak LB-2007-70393, hvor retten uttaler:

"Ved anvendelsen av rettshjelpsloven § 16, fjerde ledd må det foretas en helhetsvurdering av de relevante momenter, og det må tillegges vekt at bestemmelsene er en unntaksregel."

Selv om dette danner utgangspunktet, ser man at retten ved den konkrete vurderingen tar ofte utgangspunkt i føringene i rettshjelpsrunskrivet.

¹⁹⁰ Jf Ot. prp. nr 91 (2003-2004) punkt 10.2

¹⁹¹ Jf note 4.5.1.4

4.5.2.5 Forvaltningspraksis og rundskriv

Forvaltningens tidligere praksis etter loven vil også være relevant for bruken av reglene.¹⁹² I stor grad følger denne praksis føringene for skjønnsutøvelsen rundskrivet oppstiller.¹⁹³ Blant annet angis det at timesantallet (antall timer juridisk bistand) må overstige det dobbelte av stykkpris¹⁹⁴ før det blir aktuelt å dispensere i rettsrådssaker. Videre angir rundskrivet at i sakførselssaker der inntektsoverskridelsene er høyere enn 15-20 000 kroner, må kostnadene til juridisk bistand klart overstige en gjennomsnittssak på området før det kan dispenseres.¹⁹⁵

4.6 Forvaltningsrettslige regler

Vedtak etter rettshjelpslovens unntaksbestemmelser er enkeltvedtak, jf forvaltningsloven § 2, og forvaltningsloven får dermed anvendelse, jf forvaltningslovens § 1. Her gjør vi rede for de viktigste forvaltningsrettslige regler av betydning for bruken av rettshjelpslovens unntaksbestemmelser.

4.6.1 Veiledningsplikt

Etter forvaltningslovens § 11 har forvaltningen en lovbestemt plikt til å veilede private parter om blant annet regler, rettigheter og plikter, og dette skal bidra til at enkeltpersoner skal kunne ivareta sine egne interesser overfor forvaltningen. Som uttrykt av Graver, er ”[k]jernen i veiledningsplikten ... å gi den veiledning som er nødvendig for at en part skal unngå feil og forsømmelser, og gi råd og hjelp ved enkle søknader.”¹⁹⁶ I kombinasjon med utredningsplikten innebærer dette at forvaltningen må tilpasse veiledningen til den enkeltes behov. Imidlertid vil omfanget av veiledningsplikten begrenses blant annet av forvaltningens ressursituasjon, slik at veiledningen vil kunne variere noe fra sak til sak. Det konkrete omfanget av plikten er dermed uklar.¹⁹⁷

Da forvaltningsloven ble revidert i 1977,¹⁹⁸ ble spørsmålet om forvaltningens veiledningsplikt som rettssikkerhetsgaranti drøftet. Her er det forutsatt at veiledningsplikten ikke har et slikt

¹⁹² Som nevnt i punkt 4.5.1.5, foreligger det omfattende forvaltningspraksis og føringer i rundskrivet. Dette vil kunne få betydning for skjønnsutøvelsen.

¹⁹³ Om forvaltningspraksis og rundskrivets rettskildeværdi, se punkt 4.5.1.5.....

¹⁹⁴ Se om stykkpris punkt 4.1.1

¹⁹⁵ G-12/05 punkt 3.4. Rundskrivets uttalelser om praktiseringen av de økonomiske unntaksbestemmelsene behandles ytterligere i forbindelse med fremleggelsen av resultatene i punkt 8.2.

¹⁹⁶ Graver 2004 s 190

¹⁹⁷ Sandane 1986 s 555

¹⁹⁸ Jf Ot. prp. nr. 3 (1976 – 1977)

omfang at den i seg selv er tilstrekkelig til å ivareta rettssikkerheten til de mest ressursvake i deres møte med forvaltningen. Det slås fast at det i tillegg må eksistere rettshjelpsordninger for å dekke behovet på området.¹⁹⁹

4.6.2 Utredningsplikt

Forvaltningen er også pålagt å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf forvaltningsloven § 17. Avgjørelser skal være basert på korrekt oppfattelse av sakens faktum. Har forvaltningen basert vedtaket på en feilaktig oppfattelse, kan dette medføre at vedtaket blir ugyldig.²⁰⁰ Utredningsplikten omfatter i utgangspunktet relevante faktiske forhold, rettsgrunnlag og partenes aktuelle anførsler, men, i likhet med veiledningsplikten, er omfanget begrenset etter en avveining mellom hensynet til forsvarlighet og hensynet til rask og effektiv saksbehandling.²⁰¹ Selv om opplysninger fra søkeren har avgjørende betydning for hvilket faktum som legges til grunn, vil også forvaltningsorganet ha en plikt til selv å innhente ytterligere relevant informasjon. Det er usikkert hvor langt utredningsplikten strekker seg.²⁰² Graver argumenter for at veiledningsplikten vil kunne begrenses i tilfeller der privatpersoner bistås av profesjonelle.²⁰³ Vi antar at dette også vil kunne være av betydning for utredningsplikten. Der det er advokater som skriver søknader om rettshjelp, må forvaltningen trolig kunne basere seg på at de har fått forelagt all relevant informasjon om saken.

4.6.3 Plikt til å gi begrunnelse

Alle vedtak skal som hovedregel begrunnes, jf forvaltningsloven § 24. Krav til innholdet i begrunnelsen er angitt i § 25. Bestemmelsen angir at de reglene som vedtakene er bygget på

¹⁹⁹ Jf Ot. prp. nr. 3 (1976 – 1977) s 8 og 9, hvor det heter: ”Loven bygger også på en forutsetning om at partene kan gjøre bruk av slike rettigheter eller at de vil engasjere en fullmektig som kan vareta deres interesser. Denne forutsetning er imidlertid ikke alltid holdbar. Særlig i saker om institusjonsplasserte, sosialstøtte og andre saker som gjelder ressursvake personer, har partene ofte ikke personlige forutsetninger for å kunne utøve partsrettigheter selv, og ikke en god nok økonomi til å kunne engasjere advokat. [...]”

Problemer av den type som er nevnt i avsnittet foran, kan et stykke på veg avhjelpes innenfor rammen av forvaltningsloven. [...] Men det er også klart at man her er konfrontert med rettssikkerhetsproblemer som ikke helt ut lar seg løse innenfor rammen av forvaltningsloven. Den rettshjelp som kan gis av forvaltningstjenestemenn som ledd i veiledningstjenesten etter § 11, må utvilsomt suppleres av opplegg for rettshjelp gitt av personer uavhengige av forvaltningen.”

²⁰⁰ Rt 1960 s 1374, samt Eckhoff og Smith 2003 s 579

²⁰¹ Eckhoff og Smith 2003 s 235 flg

²⁰² Eckhoff og Smith 2003 s 235 flg.

²⁰³ Graver 2004 s 191

skal refereres, sammen med det faktum som er lagt til grunn, og i den utstrekning det er mulig skal det også angis hvilke hensyn som har vært avgjørende ved skjønnsmessige vurderinger. Vedtak til gunst for parten trenger ikke begrunnes med mindre det er grunn til å tro at parten vil være misfornøyd med vedtaket, jf. § 24 andre ledd første punktum.

Begrunnelser er viktig for at parten skal kunne vurdere hvorvidt et vedtak er riktig og om det eventuelt bør påklages. Det er også viktig for å synliggjøre hva forvaltningen legger vekt på i praksis. Dette taler for at også innvilgelser til en viss grad grunngis.

5 Hvem søker rettshjelp etter unntaksbestemmelsene?

5.1 Innledning

Hvem som får rettshjelp avhenger av hvem som søker. For å kunne danne seg et bilde over hvordan loven fungerer er det nødvendig å se søkingen og bruken av bestemmelsene i sammenheng. Ved å kartlegge søkermassen kan man vurdere hvilke grupper ordningen når og ikke når frem til. Søkingen på unntaksbestemmelsene vil således være avgjørende for om rettshjelpsloven oppfyller sitt formål.

I denne delen vil vi gi en oversikt over hvem som søker rettshjelp etter de økonomiske og materielle unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven. Vi vil først kort redegjøre for omfanget av søkingen. Deretter vil vi, på bakgrunn av våre funn, presentere hvem som søker, hvordan de søker og hvilke problemer de som søker har. Vi vil forsøke å knytte det udekkede rettshjelpsbehovet som tidligere forskning har avdekket til våre resultater. En slik sammenligning vil gjøre det lettere å vurdere om den statlige rettshjelpsordningen oppfyller sitt formål. Årsakene til at noen grupper ikke søker rettshjelp diskuteres nærmere i kap 11.4

5.2 Omfanget av søkingen

Det er vanskelig å si noe generelt om det totale omfanget av søkingen på rettshjelp etter lovens unntaksbestemmelser. Det er Justissekretariatene som har ansvaret for administrasjonen av rettshjelpsordningen, herunder å føre statistikk. Denne er basert på fylkesmennenes statistikkføring og er ment å gi en oversikt over antall saker innenfor de

prioriterte saksområdene, i tillegg til endel av de vanligste uprioriterte områdene. Imidlertid har statistikken endel åpenbare svakheter, blant annet fordi ikke alle fylkene fører statistikken likt, og fordi antall innvilgede og avslåtte søknader ikke samsvarer med en opptelling av alle saksområdene i statistikken.²⁰⁴ Tallene må derfor brukes med varsomhet.

Totalt behandlet fylkesmennene ca 43 000 rettsrådssaker og 850 sakførselssaker i 2006 og 2007.²⁰⁵ Av disse anslår vi at ca 10 % av rettsrådssakene og de fleste sakførselssakene gjaldt søknad om unntak fra lovens materielle og økonomiske vilkår.²⁰⁶ Vi ser altså at unntaksbestemmelsene utgjør en betydelig del av ordningen. Sett opp mot det totale rettshjelpsbehovet²⁰⁷ er det omfanget av søkingen på unntaksbestemmelsene likevel relativt lavt.

5.3 Kjønnssfordelingen i søkermassen

Av alle sakene i materialet vårt, var det 46 % menn, 50,8 % kvinner og 3,1 % par/grupper som søkte rettshjelp etter unntaksbestemmelsene.²⁰⁸ Kvinner er altså totalt sett noe overrepresentert i søkermassen. Forskjellen kan ikke forklares med den faktiske kjønnssfordelingen i Norge idag.²⁰⁹

Tidligere undersøkelser har avdekket at kvinner generelt sett har et kvantitativt noe høyere udekket rettshjelpsbehov enn menn.²¹⁰ Denne forskjellen i rettshjelpsbehovet kan kanskje forklare deler av den kjønnsmessige forskjellen i søkingen og vil i så fall tilsi at systemet med unntaksbestemmelser klarer å fange inn de kjønnsmessige forskjeller i rettshjelpsbehovet. På den andre siden kunne man kanskje forvente å finne en likere kjønnssfordeling, med eventuelt

²⁰⁴ Se vedlegg 4, tabell 1

²⁰⁵ Dette er basert på tall fra rettshjelpsstatistikken til Justissekretariatene(vedlegg 3). Av denne fremgår det at det i 2006 ble innvilget 20497 rettsrådssaker (dette inkluderer advokatenes egeninnvilgelse i prioriterte saker, noe som utgjør nesten ¾ av det totale antall innvilgelser), mens 3011 saker ble avslått. Tilsvarende tall for 2007 var 17685 innvilgelser og 2199 avslag. I tillegg innvilget fylkesmannen 124 sakførselssaker i 2006, og 77 sakførselssaker i 2007, og henholdsvis 361 og 290 saker ble avslått. (Det er domstolene som innvilger de prioriterte sakførselssakene, disse er dermed ikke omfattet av statistikken)

²⁰⁶ Anslaget for rettsråd baserer seg på en opptelling av antall saker som enten registrert etter § 11 tredje ledd eller som "andre saker" i statistikken som er vedlagt i vedlegg 3. Domstolene innvilger alle de prioriterte sakførselssakene, samt dispenserer fra de økonomiske grensene i de prioriterte sakførselssakene. Disse er derfor ikke endel av denne statistikken. Selv om det er noen unntak, antar vi at de fleste saker som dermed kommer inn til fylkesmennene, gjelder søknader etter unntaksbestemmelsene.

²⁰⁷ Se vedlegg 4, tabell 1

²⁰⁸ Se vedlegg 4, tabell 1

²⁰⁹ Den faktiske kjønnssfordelingen i Norge idag er 49,8 % menn og 50,2 % kvinner, jf <http://www.ssb.no/folkemengde/tab-2008-03-13-34.html>, lest 8. mai 2008

²¹⁰ Graver m.fl. 2002 s 71

noe overvekt av menn, basert på en oppfatning om at mannen utfra et tradisjonelt kjønnsrollemønster, tar hånd om familiens rettslige konflikter. Ser man på inntekten hos kjønnene, kan det være grunn til å spørre om ressursvake kvinner er underrepresentert. Dette kommer vi tilbake til under punkt 5.4.

Ser vi på fylkene hver for seg, finner vi visse variasjoner. I Oslo og Akershus sto menn for 43,1 % av søkingen, mens kvinner sto for 54,3 %.²¹¹ Vi ser altså at kvinneandelen i Oslo er noe større enn totalt i utvalget. I Sogn og Fjordane var prosentandelen kvinnelige søkere også høyere enn for det totale materialet, men noe lavere enn i Oslo og Akershus med 44,4 % mannlige og 52,1 % kvinnelige søkere.²¹² I Finnmark ser vi en forskjell fra de andre fylkene: Her er det en større andel menn enn kvinner som søker, med henholdsvis 51,5 % menn mot 43,9 % kvinner.²¹³ Forskjeller i kjønnsfordelingen i fylkene er ikke store nok til å forklare disse forskjellene. Mulige forklaringer kan være forskjeller i hvilke sakstyper det søkes på, eller at det er kulturelle forskjeller, eksempelvis kan det være at det er mer tradisjonelle familiestrukturer i distriktene der mannen i større grad tar seg av rettslige problemer.

5.4 Aldersfordelingen i søkermassen

For å avdekke eventuelle aldersmessige skjevheter i hvem som søker, har vi sett på aldersfordelingen i søkermassen. Av den totale søkermassen utgjorde søknader fra mennesker født på seksti- og tidlig på syttitallet en stor andel og nesten halvparten av alle søkerne var mellom 33 og 48 år.²¹⁴ Andelen søkere født før 1940 var liten, kun 6,6 %. Andelen unge søkere var større enn forventet med totalt 9 % av søkermassen født etter 1986, mens andelen unge voksne, født på begynnelsen av åttitallet, kun utgjør 6,3 % av totalsøkingen.²¹⁵

Vi ser en tendens til at gruppen født på seksti- og tidlig på syttitallet er overrepresentert, sammenlignet med den generelle aldersfordelingen i befolkningen. Dette harmonerer relativt bra med at denne gruppen også har det høyeste udekkede rettshjelpsbehovet.²¹⁶ Variasjonen i

²¹¹ Se vedlegg 4, tabell 1

²¹² Se vedlegg 4, tabell 1

²¹³ Se vedlegg 4, tabell 1

²¹⁴ Se vedlegg 4, tabell 2 (1961 – 1975 utgjør 44,4 % (234)), før 1940 utgjør (6,6 % (35)).

²¹⁵ Se vedlegg 4, tabell 2

²¹⁶ Graver m.fl. 2002 s 75 og Johannessen 2002 49, hvor det fremkommer at ”mellomsjiktet” har det høyeste rettshjelpsbehovet. Begrepet er ikke definert, men vi antar at det er knyttet til gruppen i 40- og 50 årsalderen. Man har heller ikke gitt tall på hvor stor forskjellen er.

aldersfordelingen i søkermassen kan ha flere ulike forklaringer. En mulig årsak kan være at rettshjelpsbehovet varierer med hvilken fase av livet man befinner seg i. En annen kan være at for eksempel søkere i tredve- og førtiårene er mer ressurssterke og mer ”kampvillige” i tilfeller hvor de opplever juridiske problemer. Det er ikke variasjoner mellom fylkene.

5.5 Inntektsfordelingen i søkermassen

Formålet med rettshjelpsloven er å nå frem til de minst ressurssterke i samfunnet. En viktig faktor er da naturligvis søkers økonomiske situasjon, herunder inntekten. Vi har i statistikken basert oss på fylkesmennenes inntektsvurdering, som er redegjort for i punkt 4.2.2. Denne tar utgangspunkt i en vurdering av bruttoinntekten²¹⁷ til søkeren. En slik bruttovurdering sier imidlertid langt fra alt om søkerens økonomiske situasjon, da man ikke tar hensyn til blant annet forsørger- og gjeldsbyrde, boutgifter og skattebyrde. En søker med relativt høy bruttoinntekt kan dermed likevel ha en svært vanskelig økonomisk situasjon. Videre er en slik inntektsvurdering også misvisende fordi det er *skattbar* inntekt som ligger til grunn for vurderingen, slik at blant annet sosialstønad²¹⁸ ikke inkluderes. Personer som mottar helt eller delvis stønad til livsopphold er dermed registrert med svært lav inntekt, og i visse tilfeller ingen inntekt i det hele tatt.

Generelt sett ser vi at søkermassen har lav inntekt. Gjennomsnittsinntekten ligger på 140 000 kr, med en medianinntekt på 149 000 kr.²¹⁹ Dette er betraktelig lavere enn gjennomsnittlig bruttoinntekt på landsbasis, som er 306 700 kr.²²⁰ Totalt sett har 96,5 % av søkermassen inntekt under landsgjennomsnittet.²²¹

De ulike inntektsgruppene som søker rettshjelp etter unntaksbestemmelsene fremkommer av figuren under. Her legger en særlig merke til den store gruppen med nullinntekt, som utgjør 19 % av søkermassen. Som nevnt ovenfor, gjenspeiler ikke dette fullt ut søkers reelle økonomiske situasjon, men andelen med nullinntekt er likevel slående høy. Totalt har 32,8 % av søkermassen en bruttoinntekt på under 100 000 kr (dette inkluderer de med nullinntekt).²²²

²¹⁷ Jf rettshjelpsforskriften § 1-3, som angir at det skal foretas en bruttovurdering av søkers inntekt; det er dermed summen av all skattbar inntekt i og utenfor arbeidsforhold, jf skatteloven § 5-1 flg.

²¹⁸ Jf sosialtjenesteloven § 5-1 og skatteloven § 5-1

²¹⁹ Se vedlegg 4, tabell 3

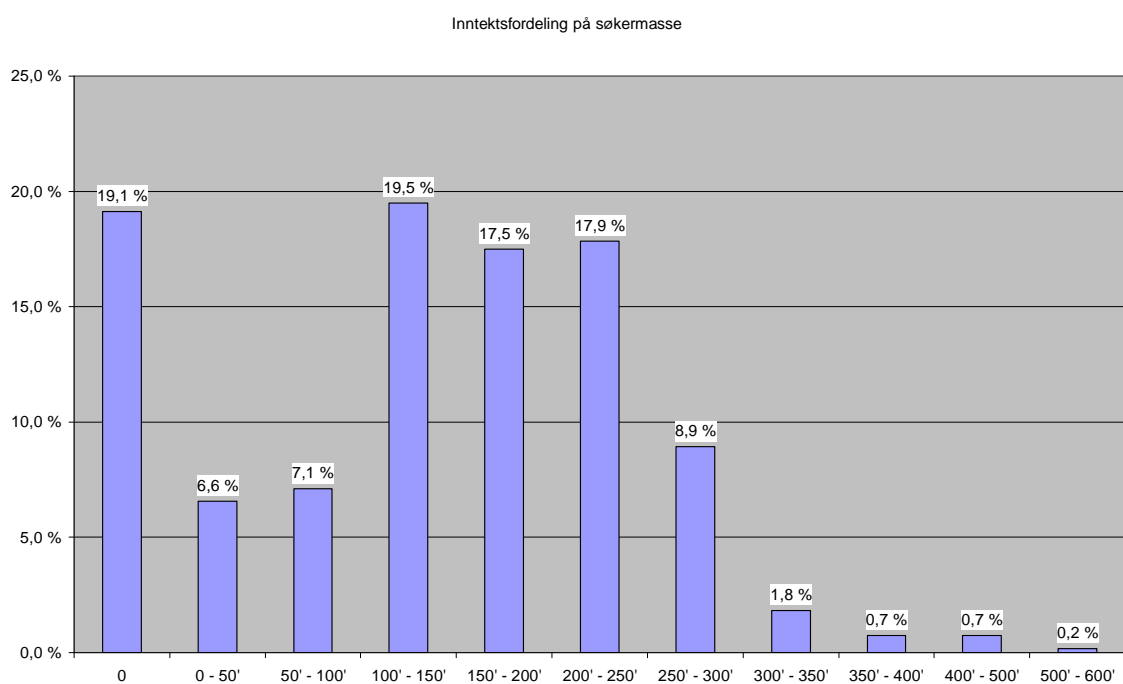
²²⁰ Se SSBs statistikkårbok for 2007, tabell 191, tatt fra <http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-191.html>, lest 28. mai 2008 (tall for 2005)

²²¹ Se vedlegg 4, tabell 3

²²² Se vedlegg 4, tabell 3

Det er også en svært høy andel. Mange av de som faller inn under denne gruppen har ikke arbeidsinntekt. Gruppen kan, i tillegg til sosialstønadsmottagere, inkludere asylsøkere, langtidsarbeidsledige og hjemmевærende husmødre.²²³ En stor del mottar antageligvis en form for bistand som ikke regnes inn i denne inntektsvurderingen, og vurderingen gir derfor sannsynligvis ikke et helt korrekt bilde av gruppens reelle økonomiske situasjon. Det er imidlertid klart at dette er en gruppe som har en svært vanskelig økonomi, og som er praktisk talt uten mulighet til selv å finansiere juridisk bistand.

Gruppene med inntekt mellom 100 000 kr og 150 000 kr, og mellom 150 000 kr og 200 000 kr er også store og utgjør henholdsvis 19,5 % og 17,5 % av søkingen. Det samme er gruppen mellom 200 000 kr og 250 000 kr på 18 %. Deler av denne gruppen er over inntektsgrensen på 230 000 kr.²²⁴ Gruppen mellom 250 000 kr og 300 000 kr er på 8,9 %. Dette er en gruppe som er relativt økonomisk sterk, sammenlignet med de andre gruppene. Den disponible inntekten kan imidlertid, som nevnt, variere kraftig, avhengig av for eksempel gjelds- og forsørgerbyrde. Gruppen mellom 300 000 kr og 350 000 kr er på 1,8 % mens kun 1,6 % av søkerne har inntekt over 350 000 kr.



Figur 1 Inntektsfordelingen i søkermassen

²²³ SSB forteller på sin inntektsside (<http://www.ssb.no/emner/05/01/10/inntekt/>, lest 27. mai 2008) at "Blant dem med lavinntekt er det en sterk overrepresentasjon av minstepensjonister, sosialhjelpsmottakere, ikke-vestlige innvandrere, langtidsledige og unge enslige."

²²⁴ 12,4 % (55) av totalsøkingen har inntekt mellom 230 000 og 250 000, se vedlegg 4, tabell 3

Sammenlignes søkermassens inntekt med rettshjelpslovens økonomiske grenser, ser man at 77,6 % av søkermassen har inntekt under grensen for enslige på 230 000 kr,²²⁵ og at 98,2 % har en inntekt på under 345 000 kr som er lovens økonomiske grense for gifte, samboere og andre som skal identifiseres.²²⁶

Tidligere forskning om rettshjelpsbehovet konkluderer i hovedsak med at det udekkede behovet øker jo lavere inntekt en person har.²²⁷ Dette gjenspeiler seg i materialet vårt, hvor vi ser en klar overvekt at søkere med inntekt under 100 000 kr.

Vi har også sett på om det er forskjeller mellom fylkene i inntektsfordelingen til søkermassen, noe det i en viss grad viser seg å være. Oslo og Akershus er gjennomsnittsinntekten i søkermasse på 136 300 kr, i Sogn og Fjordane er den 138 300 kr og i Finnmark er den 148 600 kr, ca 12 000 kr høyere enn i Oslo og Akershus.²²⁸ Andelen med inntekt under 100 000 kr er noe større i Oslo og Akershus (35,8 %) enn det er i Sogn og Fjordane (30,5 %) og Finnmark (29,9 %). Samtidig er bo- og levekostnadene høyere i Oslo og Akershus,²²⁹ samt at det er et generelt høyere lønnsnivå.²³⁰ Dette tyder på at søkermassen i Oslo og Akershus generelt har en noe vanskeligere økonomisk situasjon enn søkermassen i Sogn og Fjordane og Finnmark og at rettshjelpsordningen treffer en mer ressurs svak gruppe i Oslo og Akershus enn i de øvrige fylkene.

Videre har vi sett på inntektsfordelingen blant kvinner og menn. Gjennomsnittsinntekten for kvinnene i utvalget vårt er noe høyere, ca 4,7 %, enn mennenes (134 400 kr for menn, mot 147 800 kr for kvinner)²³¹. Det samme gjelder hvis vi bare ser på de materielle unntaksbestemmelsene, men forskjellen mellom kjønnene er her noe mindre, ca 2,5 % (96 100 kr for menn, og 101 000 kr for kvinner).²³² I utvalget er det også en større andel menn

²²⁵ Jf rettshjelpsforskriften § 1-1

²²⁶ Jf rettshjelpsforskriften § 1-2

²²⁷ Jf punkt 3.1

²²⁸ Se vedlegg 4, tabell 4

²²⁹ Se SSB.no, http://www.ssb.no/vis/magasinet/slik_lever_vi/art-2005-06-16-01.html, lest 27. mai 2008

²³⁰ Se SSBs inntektsstatistikk, tabell 21, hentet fra

http://www.ssb.no/emner/05/01/nos_inntektpersoner/nos_d338/nos_d338.pdf, lest 27. mai 2008

²³¹ Se vedlegg 4 tabell 5

²³² Se vedlegg 4, tabell 6

som har inntekt under 100 000 kr (35,8 % mot 28,5 % hos kvinnene).²³³ Vi ser den samme tendensen i alle fylkene.

Når man ser dette opp mot den faktiske fordelingen, ser man at det er forskjell mellom inntektsfordelingen i søknadsmassen og befolkningen generelt. Kvinners gjennomsnittsinntekt utgjør på landsbasis kun 85 % av menns,²³⁴ og man skulle da i utgangspunktet kunne forvente den samme forskjellen i vårt materiale. Som nevnt tidligere, kan dette indikere at ressursvake kvinner er underrepresentert i søkermassen.

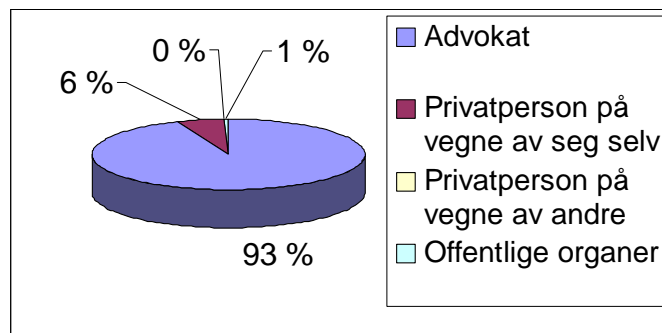
Generelt ser vi at søkermassen har en svært dårlig økonomisk situasjon. Totalt har en tredjedel av søkermassen inntekt under 100 000 kr, mens 96,5 % har inntekt under landsgjennomsnittet. Dette tyder på at ordningen treffer den ressursvake delen av befolkningen, men også at denne gruppen har et stort behov for rettshjelp som ikke fanges opp av lovens prioriterte områder.

²³³ Se vedlegg 4, tabell 5

²³⁴ Se SSBs likestillingsside, <http://www.ssb.no/likestilling/>, lest 27. mai 2008

5.6 Hvem fremsetter søknad

Vi har sett på hvem som fremsetter søknader om dispensasjon fra lovens materielle og økonomiske grenser. Forvaltningslovens utgangspunkt er at privatpersoner opptrer på egenhånd, men det er også åpnet for at fullmektig kan benyttes til å fremme søknader.²³⁵



Figur 2 Hvem som fremmer søknaden

Søknader skal i utgangspunktet være skriftlig, men det er også anledning til å fremsette søknader muntlig. Forvaltningsloven oppstiller i utgangspunktet ikke noen formkrav til søknader.

93 % av søknadene ble fremsatt av en advokat eller rettshjelper på vegne av klienten. Det er kun i seks prosent av tilfellene at klienten søker selv, uten bistand fra noen. Det var stort sett kun i Oslo og Akershus at søkere fremmet søknaden på egenhånd.²³⁶ I Sogn og Fjordane og Finnmark ble dette kun gjort i henholdsvis tre og ett tilfeller. Deler av den store overvekten av søknader fremmet av advokat kan forklares med at fylkesmannsembetene i Sogn og Fjordane og Finnmark i stor grad ber privatpersoner ta kontakt med advokat når de ønsker å fremsette en søknad. I følge samtaler med saksbehandlerne i disse fylkene, mottar fylkesmannen endel henvendelser fra privatpersoner. Disse gis noe veiledning om hvilke områder som dekkes av ordningen og om inntektsgrensene og henvises så til å kontakte advokat for en nærmere vurdering av saken og for å eventuelt få hjelp til å fremsette søknad om fri rettshjelp. Dette gjøres ikke hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus.²³⁷

Det viser at ordningen er svært advokatbasert, noe som kan være problematisk, sett i lys av at dette skal være en ordning for å sikre rettsikkerheten til de minst ressurssterke.²³⁸ Det kan også indikere at de samme mekanismer som påvirker advokatbruken, i stor grad gjør seg gjeldende også for rettshjelpsordningen og at man dermed ikke får gitt bistand til grupper som

²³⁵ Jf forvaltningsloven § 12

²³⁶ Dette skjedde her i 10,8 % av sakene (29 ganger).

²³⁷ Dette fremkom av uformelle samtaler med saksbehandlerne

²³⁸ Den advokatbaserte rettshjelpsordningen diskuteres i større grad nedenfor, i punkt 11.4.4

av ulike grunner ikke selv klarer å hevde sin rett. Det kan også settes spørsmålstegn ved om fylkesmannen oppfyller veiledningsplikten sin i slike tilfeller.

Den høye bruken av advokat innebærer en avsiling på flere plan: Først idet saksbehandlerne orienterer om ordningen, deretter idet noen søkere unngår å kontakte advokat for å gå videre med søknaden og tilslutt ved at advokatene gir en vurdering av om det er hensiktsmessig å fremme saken (både den underliggende saken og søknaden om fri rettshjelp). Ved å gjennomgå denne formen for siling unngår man at endel grunnløse søknader fremmes, slik at de søknadene som tilslutt havner hos fylkesmannen muligens er mer berettiget. På den andre siden risikerer man at personer som ville hatt krav på fri rettshjelp unngår å fremme saken sin, og på den måten lider et rettstap. Det er vanskelig å si noe om omfanget av slike avsilingsmekanismer, men vi antar at det har virket inn på søkingen.²³⁹ Forskjellen i praksis hos de ulike fylkesmennene kan uansett være med på å forklare hvorfor Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Finnmark har en høyere innvilgelsesprosent enn Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

5.7 Deloppsummering - hvem søker rettshjelp etter unntaksbestemmelsene?

Det er flest kvinner som søker rettshjelp etter unntaksbestemmelsene. Dels svarer dette til kvinners noe høyere udekkede rettshjelpsbehov. Likevel tror vi at det er for få ressurssvake kvinner som søker, blant annet fordi det er flere menn enn kvinner i vårt utvalg som har under kr 100 000 i inntekt, og kvinnene har en noe høyere gjennomsnittsinntekt enn menn. Søkere født på seksti- og tidlig på syttitallet er overrepresentert, sammenlignet med den generelle aldersfordelingen. Disse har antakelig også det største rettshjelpsbehovet. Generelt har de som søker på lovens unntaksbestemmelser lav inntekt og er økonomisk ressurssvake. Dette kan indikere at det er et stort behov for rettshjelp blant disse gruppene som ikke dekkes av lovens prioriterte områder. Videre ser vi at mennene i søkermassen har mindre inntekt enn kvinnene, noe som kan gjenspeile at ressurssvake kvinner i mindre grad søker rettshjelp. Et overveldende flertall av søknadene fremmes av advokat, noe som indikerer at ordningen er svært advokatbasert. Undersøkelser viser at det er høy terskel for å kontakte advokat blant ressurssvake grupper og det kan dermed settes spørsmålstegn ved om ordningen treffer disse gruppene godt nok. Dette tas særlig opp i kapittel 11.3.

²³⁹ Avsilingsmekanismer som har gjort seg gjeldende i materialet vårt er redegjort for i punkt 11.4

5.8 Relevant bestemmelse

Vi har sett på fordelingen av hvilke unntaksbestemmelser som brukes. Statistikkføringen vår er basert på forvaltningens vurdering av hvilken bestemmelse som er relevant i den enkelte sak. I noen få saker så vi at det var angitt feil bestemmelse, selv om søknaden var vurdert etter den riktige. I slike tilfeller har vi lagt vår egen vurdering til grunn.²⁴⁰ I de få saker hvor det ble søkt om både rettsråd og sakførsel, har vi klassifisert bruken av bestemmelsene ettersom vi anså rettsråds- eller sakførselssaken som den mest fremtredende delen av saken.

Rettshjelpsloven § 11 tredje ledd blir mest bruk, med totalt 46,7 % av søkingen. Dette er et høyt tall. Søkingen etter § 11

fjerde ledd utgjør 30,7 %.

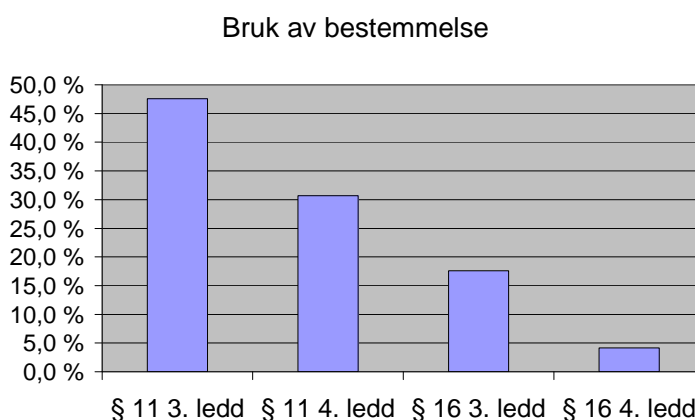
Søknader etter § 11 tredje ledd gjelder saker som ikke er prioritert etter loven, men hvor søkerne oppfyller de økonomiske grensene.

Antageligvis kan den høye andelen slike saker forklares

med at behovet for rettsråd er stort og at

det er mange som ikke har ressurser til å betale for bistanden selv og som ikke får annen bistand til å dekke behovet sitt. Søkingen på § 11 fjerde ledd er en god del mindre enn etter tredje ledd, men utgjør likevel en stor andel av totalsøkingen. Dette viser at det også eksisterer et stort behov for rettshjelp til personer med inntekt over lovens grenser.

Søkingen på sakførselsbestemmelsene utgjør en atskillig mindre andel av totalsøkingen enn søkingen på rettsråd. Også her er søkingen på de materielle unntaksbestemmelsene, § 16 tredje ledd, større enn søkingen på økonomiske, med henholdsvis 17,6 % og 4,1 % av

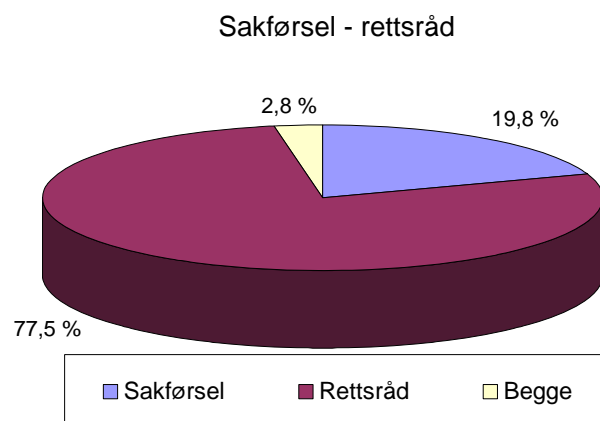


Figur 3 Bruken av ulike bestemmelser

²⁴⁰ Dette gjelder i all hovedsak saker om dispensasjon fra formuesgrensen når formuen var knyttet opp i bolig eller driftsmidler. I slike tilfeller skal det formelt fattes vedtak etter de økonomiske dispensasjonsreglene, da det ikke er grunnlag for å unnta slike verdier fra vurderingen, jf rettshjelpsforskriftens § 1-1 og rundskriv G-12/05 punkt 3.1.2. Imidlertid angir rettshjelpsrunskrivet at det skal sees bort fra formue knyttet til bolig av normal verdi i vurderingen av om det skal gis dispensasjon, jf rundskrivet punkt 3.4, og det innvilges i alminnelighet rettshjelp. Det er noe usikkert om man med formuleringen har ment at dette skal inngå i en tolkning av om de økonomiske vilkårene er oppfylt, eller om dette skal anses som en retningslinje for skjønnsutøvelsen under § 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd. Forvaltningen har en noe varierende praksis på området, jf punkt 8.2.2. Vi mener at vurderingen av bolig og driftsmidler er endel av dispensasjonsvurderingen, og har konsekvent statistikkført slike saker som fjerdeleddssaker. I alle tilfeller vil slik statistikkføring gi det beste inntrykk av praksis.

søkingen.²⁴¹ § 16 tredje ledd har mindre søking enn § 11 tredje ledd og utgjør bare en fjerdedel av den totale søkingen på de materielle unntaksbestemmelsene. Det er generelt klart flest søknader om fritt rettsråd. At søkingen på § 16 fjerde ledd er såpass lav, skyldes at det er domstolene som avgjør saker om dispensasjon fra de økonomiske grensene på prioriterte områder.²⁴² De sakene som fylkesmannen avgjør er altså kun saker der det søkes om unntak fra både de materielle og de økonomiske vilkårene.²⁴³

Flesteparten av alle fjerdeleddssakene gjelder inntektsoverskridelse i prioriterte saker. I de sakene der vi registrerte karakteren av fjerdeleddssøknaden,²⁴⁴ gjaldt 64,4 % overskridelser i prioriterte saker, 17 % var overskridelser i uprioriterte saker og i 17 % var årsaken til inntektsoverskridelsen identifikasjon. Vi har ikke registrert hvorvidt identifikasjonstilfellene gjaldt prioriterte eller uprioriterte saker.



Figur 4 Fordeling av sakene på sakførsel og rettsråd.

Som vi ser i Figur 4 søkes det mest rettshjelp i rettsrådssaker. Søknader om rettsråd utgjør totalt 77,5 % av søknadene. I 19,8 % av sakene søkes det om fri sakførsel, mens det i 2,8 % av sakene søkes om både rettsråd og sakførsel. Dette kan gjenspeile at behovet for rettshjelp i form av rådgivning er stort, slik også erfaringene fra Fri rettshjelp i Oslo tyder på.²⁴⁵

Inntekten hos søkerne som søkte på tredjeleddssaker var relativt lik, og det samme gjelder dem som søkte på fjerdeleddssaker. Det foreligger heller ikke særlige inntektsforskjeller avhengig av om det søkes rettsråd eller sakførsel, utover en tendens til at andelen med inntekt under 100 000 kr er høyere i sakførselssaker. Naturlig nok så man at i saker etter § 11 fjerde

²⁴¹ Se vedlegg 4, tabell 7

²⁴² Jf rettshjelpsloven § 19, jf rettshjelpsforskriften § 4-1

²⁴³ I noen tilfeller så vi at forvaltningen fattet vedtak i saker som hvor det var søkt om økonomisk dispensasjon i prioriterte sakførselssaker, selv om de ikke hadde kompetanse til det. Disse sakene har vi tatt med i materialet.

²⁴⁴ Vi har registrert "karakteren" av fjerdeleddssakene i 188 av totalt 202 fjerdeleddssaker.

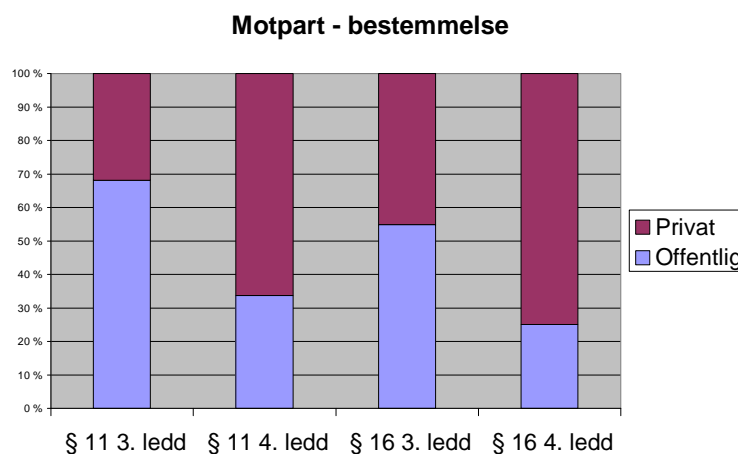
²⁴⁵ Andenæs m.fl. 2005 s. 32

ledd og § 16 fjerde ledd hadde søkerne relativt sett høyere inntekt enn i saker etter § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd. Det er ingen variasjoner mellom fylkene.

Vi har sett på fordelingen av motpart i saker som avgjøres etter de ulike bestemmelsene.²⁴⁶ I saker om materiell dispensasjon (§ 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd) er det en overvekt av offentlige motparter, mens det i saker som gjelder økonomisk dispensasjon (§ 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd) i større grad er privat motpart. Dette kan skyldes at søkere med lavere inntekt i større grad har offentlig motpart, se punkt 5.10. Det store antallet familiesaker, hvor det hovedsakelig søkes økonomisk dispensasjon, er også en viktig faktor.²⁴⁷

Videre ser man at andelen saker med privat motpart er større i sakførselssaker enn i rettsrådssaker. Dette kan tyde på at offentligrettslige saker i mindre grad kommer for domstolene enn private, men kan også indikere at det administrative

overprøvingssystemet fungerer godt og at tvister mot det offentlige effektivt løses her.



Figur 5 Fordelingen av motpart for ulike bestemmelser

Det foreligger visse kjønnsforskjeller når det gjelder søkingen på sakførsel og rettsråd. Av tilfellene hvor menn søker rettshjelp etter unntaksbestemmelsene, er 25,5 % sakførselssaker. Tilsvarende tall for kvinner er kun 14,5 %.²⁴⁸ Forskjellen er nok imidlertid knyttet til hvilke sakstyper det søkes på.

²⁴⁶ Klassifisering av motpart er drøftet nedenfor.

²⁴⁷ Se punkt 5.9.1

²⁴⁸ Se vedlegg 4, tabell 8

5.9 Sakstyper

Vi skal her redegjøre for de hvilke sakstyper det søkes rettshjelp til etter unntaksbestemmelsene.²⁴⁹ Vi holder også andelen som søker på de ulike sakstypene opp mot behovsundersøkelsene.²⁵⁰ I tillegg presenterer vi enkelte sammenhenger vi har funnet mellom hvilke sakstyper det søkes på, og hvilken bestemmelse som er relevant, kjønn, inntekt og alder.

Samlet	N =	%
Familierett	130	22,4 %
Barnevern	78	13,4 %
Erstatning	58	10 %
Trygd/pensjon	55	9,5 %
Utlendingsrett	53	9,1 %
Pengekrav	36	6,2 %
Saker i arbeidsfor.	29	5,0 %
Fast eiendom	22	3,8 %
Arvesaker	20	3,4 %
Husleiesaker	19	3,3 %
Sosialsaker	14	2,4 %
Andre saker	65	11,2 %
-	2	0,3 %
Totalt	581	

Figur 6 Fordeling av sakstyper i søkermassen

5.9.1 Familiesaker

Familiesaker er det enkeltsaksområdet det totalt sett søkes mest på, samlet sett utgjør disse 22,4 % av den totale saksmengden i materialet vårt, se Figur 6. Den store søkingen i familierettssaker svarer til et stort udekket rettshjelpsbehov på området, hvor 20,5 % av det totale udekkede behovet var slike saker.²⁵¹ Familierettssakene utgjør 46,7 % av saker med privat motpart. Familiesaker utgjør også i de prioriterte områdene en stor del av rettshjelpen som gis; av all rettshjelp som ble innvilget i 2007 stod familiesaker for ca 37 %.²⁵² En ytterligere årsak til at søkingen på området er stor kan være at folk har en oppfatning av at familiesaker er svært viktige og at man dermed søker hjelp i slike saker. Vi ser at inntekten til de som søker rettshjelp i familiesaker er relativt høy,²⁵³ og det søkes først og fremst etter § 11 fjerde ledd.²⁵⁴ Det er en overvekt av kvinner som søker rettshjelp i slike saker (65,4 %).²⁵⁵

²⁴⁹ Sakstypene er valgt ut på bakgrunn av hvilke sakstyper vi etter rettshjelpsundersøkelsene antok at det ville søkes på. Klassifisering av underkategoriene foretok vi på grunnlag av hvordan saken ble presentert i søknaden og vedtaket.

²⁵⁰ Disse er redegjort for i punkt 3.1

²⁵¹ Graver m.fl. 2002 s 56

²⁵² Jf Justissekretariatets rettshjelpsstatistikk for 2007 (vedlegg 3). Det totale antallet familiesaker er angitt til 7853. Av disse gjaldt 7628 prioriterte områder og vi antar at alle disse ble innvilget. Det totale antall innvilgelser er 20 758. Statistikkføringen er som tidligere nevnt unøyaktig, men gir tilstrekkelig grunnlag til å fastslå at familiesaker utgjør en stor del av saksmengden.

²⁵³ Vedlegg 4, tabell 9

²⁵⁴ Se vedlegg 4, tabell 10

²⁵⁵ Se vedlegg 4, tabell 11

5.9.2 Barnevernssaker

Barnevernssaker utgjør en svært stor del av søkingen på unntaksbestemmelsene, med 13,4 % av den totale saksmengden, se Figur 6. Det er ikke variasjoner av betydning mellom fylkene. En medvirkende årsak til den store søkingen i barnevernssaker er at fylkesmennene, i følge egne utsagn, fører en relativt liberal praksis på innvilgelse av rettshjelp i barnevernssaker. (Denne praksisen gjenspeiler seg også i materialet vårt, se punkt 6.3.2) Når en slik oppfatning har spredt seg blant advokatene, kan det føre til at man søker oftere rettshjelp i disse sakene enn man ellers ville gjort. I tillegg oppfattes barnevernssaker sannsynligvis som svært viktige for den enkelte, og terskelen for å søke rettshjelp i slike tilfeller kan derfor være lavere enn i andre saker. De fleste som søker rettshjelp i barnevernssaker har inntekt på mellom 100 000 kr og 200 000 kr, og det søkes først og fremst etter § 11 tredje ledd.²⁵⁶ Kun et fåtall søker om fri sakførsel. Det er hovedsakelig kvinner som søker bistand i barnevernssaker.²⁵⁷

5.9.3 Erstatningssaker

Erstatningssakene utgjør 10 % av søkingen, se Figur 6. Erstatning har ikke vært en egen kategori i undersøkelsene av rettshjelpsbehovet, men etter vår opptelling ble det funnet to slike saker hvor det var et udekket rettshjelpsbehov i Rettshjelp 2001,²⁵⁸ hvilket tilsier at det udekkede behovet på området er relativt lavt. Vi var noe overrasket over å finne så mange erstatningssaker.²⁵⁹ De sakene vi fant omfattet blant annet erstatning for tapt skolegang og erstatning for manglende oppfølging av kommuner i barnevernssaker. Det var en noe høyere andel erstatningssaker i Finnmark enn i de øvrige fylkene; i Finnmark utgjorde disse 11,2 % av det totale materialet, mot 9,7 % i Oslo og 9,2 % i Sogn og Fjordane.²⁶⁰ En stor del av sakene, 41,4 % gjaldt unntak fra inntektsgrensen i prioriterte rettsrådssaker. Det var også en god del søknader om fri sakførsel etter § 16 tredje ledd (34,5 %) og noen saker etter § 11 tredje ledd (19 %).²⁶¹ Det var flere menn enn kvinner som søkte rettshjelp i erstatningssakene: 65,5 % menn mot 34,5 % kvinner.²⁶² Det er vanskelig å si hvorfor denne

²⁵⁶ Se vedlegg 4, tabell 9 og tabell 10

²⁵⁷ Se vedlegg 4, tabell 11

²⁵⁸ Graver m.fl. 2002 vedlegg 6 (kasuistikken), hvor kun problem 19 og 29 er registrert som erstatningssak.

²⁵⁹ Heller ikke vi har registrert erstatning som en egen kategori, men har statistikkført disse sakene under "andre saker". Fordi det var så mange av dem har vi valgt å trekke dem ut og kommentere dem. I de fleste tabellene er erstatningssaker likevel endel av kategorien annet, dette kommer av at det var vanskelig å trekke ut all informasjonen av statistikkprogrammet.

²⁶⁰ Se vedlegg 4, tabell 12

²⁶¹ Se vedlegg 4, tabell 10

²⁶² Se vedlegg 4, tabell 11

kjønnsforskjellen oppstår, men det er mulig at menn er mer tilbøyelige til å søke erstatning. Det var flest erstatningssaker med offentlig motpart.

5.9.4 Trygdesaker

Trygdesaker utgjør 9,48 % av søkingen på unntaksbestemmelsene, se Figur 6. Andelen trygderettssaker harmonerer relativt bra med det udekkede rettshjelpsbehovet. I Rettshjelp 01 angis omfanget av udekket rettshjelpsbehovet i sosial- og trygderettssaker til 11,5 %, hvorav det største delen var trygderettssaker.²⁶³ I denne undersøkelsen ble det forøvrig avdekket at en stor del av det udekkede rettshjelpsbehovet innen sosial- og trygderettssaker er ikke-erkjent²⁶⁴, det vil si at man ikke selv har klart å identifisere et problem som juridisk.²⁶⁵ Dette vil være av stor betydning for om personer med slike problemer søker juridisk bistand. At en stor del av behovet i slike saker er latent kan bety at saksområdet er noe underrepresentert i søkingen. Andelen av trygd- og pensjonssaker er noe høyere i Sogn og Fjordane (14,1 %) enn i de øvrige fylkene (Oslo og Akershus og Finnmark, henholdsvis 8,2 % og 7,6 %).²⁶⁶ Det foreligger visse variasjoner mellom fylkene i andelen av befolkningen som mottar trygdeytelser, men ikke tilstrekkelig til at det kan forklare forskjellen i søkingen.²⁶⁷ Vi har ikke noe grunnlag for å fastslå hva variasjonene mellom fylkene kan skyldes. Søkingen på rettshjelp i trygdesaker er jevnt fordelt utover inntektsgruppene, og det søkes mest på § 11 fjerde ledd, men også mye på § 16 tredje ledd. Andelen som søker etter § 11 tredje ledd er en av de laveste. Av alle sakstypene er trygdesaker den sakstypen der andelen som søker sakførsel er høyest,²⁶⁸ noe som dels gjenspeiler at det er et stort behov i slike saker, men også at sakene er prioritert tidligere i prosessen. Det er en overvekt menn som søker bistand i slike saker (63,6 %),²⁶⁹ på tross av at det er flest kvinner som mottar ytelser fra folketrygden.²⁷⁰ Dette kan indikere at kvinner med trygderettslige problemer ikke søker rettshjelp.

²⁶³ Graver m.fl. 2002 s 59

²⁶⁴ Graver m.fl. 2002 s 64 – 66 og Johnsen 1987 s 389

²⁶⁵ Johannessen 2002 s 18

²⁶⁶ Se vedlegg 4, tabell 12

²⁶⁷ Oslo 7,5 %, Akershus 8,5 %, Sogn og Fjordane 9,8 % og Finnmark 14,1 % av befolkningen mottar uføreytelser, jf NAVs uførestatistikk pr. 31. desember 2007, hentet fra <http://www.nav.no/805383901.cms>, lest 14. april 2008.

²⁶⁸ Se vedlegg 4, tabell 10

²⁶⁹ Se vedlegg 4, tabell 11

²⁷⁰ Jf statistikk fra NAV.no – Alderspensjonsytelser se statistikken: Alderspensjonister. Kjønn og alder. 31. desember 1998-2007. Antall og prosent, tatt fra <http://www.nav.no/805373876.cms>. Uføreytelser se statistikken: Mottakere av uføreytelser. Kjønn og alder. 1998-2007. Antall og prosent, tatt fra <http://www.nav.no/805376194.cms>, lest 14. april 2008

5.9.5 Utlendingssaker

Utlendingssaker utgjør 9,1 % av søkingen, se Figur 6. I Rettshjelp 2001 er det udekkede behovet angitt å være på 3 %, ²⁷¹ hvilket viser at utlendingssaker utgjør en større andel av søkingen enn behovet skulle tilsi. Forskjellen kan antageligvis delvis forklares med at man ikke har nådd frem til personer med utlendingsrettslige problemer i rettshjelpsundersøkelsene ²⁷², men det kan også tenkes at slike saker oppleves som så viktige at man søker rettshjelp i de fleste utlendingssaker. I tillegg er dette saker hvor det er få alternative løsningsstrategier til en rettslig prosess. Det er gjerne lite praktisk å inngå minnelige løsninger på en konflikt med utlendingsforvaltningen. I Oslo og Akershus var søkingen på 9,7 %, mens den i Sogn og Fjordane var den 15,5 % og i Finnmark 2,9 %. Som vi ser, er andelen utlendingssaker i Sogn og Fjordane høy, mens den er mye lavere i Finnmark. ²⁷³ Det er vanskelig å forklare disse forskjellene. Samtlige av fylkene har asylmottak, og andelen innvandrere i fylkene kan heller ikke gi noen forklaring. ²⁷⁴ Det er en svært ressurs svak gruppe som søker rettshjelp i utlendingssakene, hvor søkermassen har en gjennomsnittsinntekt på kun 38 000 kr og hele 64,0 % hadde nullinntekt. ²⁷⁵ Det søkes dermed i hovedsak etter tredjeleddsbestemmelsene og hovedsakelig rettsråd. ²⁷⁶ Det er ikke kjønnsforskjeller i innvandrerbefolkningen i Norge, ²⁷⁷ men menn står likevel for hoveddelen av søkingen. Dette gjenspeiler antakelig et tradisjonelt familiemønster, hvor mannen har ansvaret for å håndtere juridiske konflikter.

5.9.6 Pengekravssaker

Totalt utgjør pengekravssaker 6,2 % av søkingen på unntaksbestemmelsene, se Figur 6. I Rettshjelp 2001 er pengekrav ingen egen kategori, men i Rettshjelp 91 er omfanget av gjeldsproblemer angitt til å være ca 10 % av det totale antall saker i undersøkelsen. ²⁷⁸ Dette kan indikere at søkingen i slike saker er noe mindre enn behovet skulle tilsi. En forklaring er at søknader som kommer inn blir avslått under henvisning til subsidiaritetsregelen i

²⁷¹ Graver m.fl 2002 s 59

²⁷² Graver m.fl. 2002 s 34 og 35

²⁷³ Se vedlegg 4, tabell 12

²⁷⁴ I Oslo er andelen innvandrere 23,8 %, i Akershus 10,4 %, i Sogn og Fjordane 4,4 % og i Finnmark 5,7 prosent av totalbefolkningen, jf SSBs innvandringsoversikt tabell nr 9, hentet fra <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/tab-2007-05-24-09.html>, lest 14. april 2008.

²⁷⁵ Se vedlegg 4, tabell 9

²⁷⁶ Se vedlegg 4, tabell 10

²⁷⁷ Jf SSB, Innvandring og innvandrere 2006 s 26, tatt fra http://www.ssb.no/emner/02/sa_innvand/sa83/sa83.pdf, lest 27.mai 2008

²⁷⁸ Haugen og Vigerust 1992 s 57

rettshjelpsloven § 5, da både namsmannen og sosialkontoret har veiledningsplikt i slike saker. Det er vanskelig å anslå omfanget av slike avslag. En alternativ forklaring kan være at det råder en oppfatning blant advokater og andre med kunnskap om ordningen om at slike saker avslås etter § 5 og at det derfor ikke lønner seg å søke. Det er lite variasjon mellom fylkene i pengekravssaker.²⁷⁹ Hovedvekten av søkerne hadde inntekt imellom 100 000 kr og 200 000 kr, og det søkes i all hovedsak på tredjeleddsbestemmelsene.²⁸⁰ Det er noe underlig, ettersom vi forventet at en stor andel søkere ville ha relativt høy inntekt, men ha svært høy gjeldsbyrde, og at søknadene dermed ville bli fremmet etter fjerdeledd. Andelen som søker sakførsel er relativt høy, og det er en viss overvekt av menn som søker.²⁸¹

5.9.7 Arbeidssaker

Den totale andelen av saker i arbeidsforhold er på 5 % i vårt utvalg, se Figur 6. Av saker med et udekket rettshjelpsbehov utgjør arbeidsrettssaker 8 % i Rettshjelp 2001.²⁸² Dette tilsier at søkingen samsvarer relativt godt med det udekkede rettshjelpsbehov. Det er en noe høyere andel av saker i arbeidsforhold i Oslo og Akershus (7,4 %) enn i de øvrige fylker (Sogn og Fjordane 2,1 %, Finnmark 3,5 %).²⁸³ En mulig årsak kan være forskjeller mellom arbeidsmarkedsstrukturen i byer og i distriktene. Arbeidsrettssaker er, i likhet med trygdesaker, et saksområde med en stor andel ikke-erkjent rettshjelpsbehov. Hovedgruppen av søkerne har inntekt mellom 200 000 kr og 300 000 kr.²⁸⁴ Dette kan også indikere at personer med lav lønn eller deltidsarbeid ikke søker rettshjelp til arbeidsrettsproblemer. Hoveddelen av søkerne søker etter § 11 tredje ledd, men andelen som søker økonomisk dispensasjon etter § 11 fjerde ledd er også høy.²⁸⁵

5.9.8 Fast eiendom

Saker vedrørende fast eiendom utgjør 3,8 % av materialet vårt, se Figur 6.²⁸⁶ I Rettshjelp 01 utgjorde denne kategorien 8 % av sakene.²⁸⁷ Det er altså et noe større udekket behov innenfor

²⁷⁹ Oslo, 7,4 %; Sogn og Fjordane 5,6 %; Finnmark 4,68 %.

²⁸⁰ Se vedlegg 4, tabell og tabell 10

²⁸¹ Se vedlegg 4, tabell 11

²⁸² Graver m.fl. 2002 s 58

²⁸³ Se vedlegg 4, tabell 12

²⁸⁴ Se vedlegg 4, tabell 9

²⁸⁵ Se vedlegg 4, tabell 10

²⁸⁶ I likhet med erstatningssakene ble også fast eiendom i utgangspunktet statistikkført under ”andre saker”, se note 259

denne sakstypen enn det som representeres ved søkingen på unntaksbestemmelsene. Dette kan skyldes at man antar at slike saker ikke vil innvilges etter unntaksbestemmelsene. Det var flest saker om fast eiendom i Finnmark, her var det 10 saker, som utgjorde 5,9 %, mens det bare var 8 (3 %) saker i Oslo og Akershus og 4 (2,8 %) i Sogn og Fjordane.²⁸⁸ Det er altså en viss forskjell, men vi ville forvente at den skulle være større, sett hen til den ulike bosetningsstrukturen i fylkene. De fleste sakene ble fremmet etter § 11 tredje ledd, og nesten alle gjaldt saker etter de materielle unntaksbestemmelsene.²⁸⁹ Det var flere kvinner enn menn som hadde problemer med fast eiendom; 63,7 % var kvinner, og 31,8 % var menn.²⁹⁰ En forklaring på dette kan være at menn generelt tjener noe mer enn kvinner, og de i saker som omhandler fast eiendom ikke oppsøker fri rettshjelp.

5.9.9 Arvesaker

Arvesaker utgjør 3,4 % av den totale søkingen på unntaksbestemmelsene, se Figur 6, med totalt 21 saker. Rettshjelp 2001 viser at arverett utgjør en svært stor del av det udekkede rettshjelpsbehov, med 22,5 %, ²⁹¹ og forholdet mellom andelen søking på unntaksbestemmelsene og andelen av det udekkede behovet er dermed ujevnt. Mulige årsaker til at søkingen på arvesaker er såpass liten, kan være at det kanskje er relativt ressurssterke personer som har arveproblemer²⁹² og at man ikke anser det velferdsmessige behovet i slike saker for å være stort nok for å søke. Den største delen av søkerne i arvesaker har inntekt mellom 150 000 og 200 000 kr, og søker etter § 11 tredje ledd.²⁹³ Imidlertid er andelen som søker sakførsel også stor, med nesten en tredjedel av søkingen. Vi hadde ventet å finne en sammenheng mellom søking på arvesaker og søkerens alder. Dette fant vi imidlertid ikke.

5.9.10 Husleie

Søkingen på husleiesaker utgjør 3,28 % av totalsøkingen, se Figur 6, med totalt 19 saker. Rettshjelp 2001 viser at saker om boligrett utgjør 8,5 % av det udekkede

²⁸⁷ Graver m.fl. 2002 s 56

²⁸⁸ Se vedlegg 4, tabell 12

²⁸⁹ Se vedlegg 4, tabell 10

²⁹⁰ Se vedlegg 4, tabell 11

²⁹¹ Graver m.fl. 2002 s 55

²⁹² Graver m.fl. 2002 s 55 mener at det ikke kan påvises en slik sammenheng dog er det vel naturlig å anta at endel med arveproblemer har/får formue over grensen

²⁹³ Se vedlegg 4, tabell og tabell 10

rettshjelpsbehovet.²⁹⁴ ²⁹⁵ Andelen husleiesaker i søkermassen er altså noe lavere enn det udekkede rettshjelpsbehovet. Som i trygdesaker og saker i arbeidsforhold, er det i husleiesaker en stor andel ikke-erkjent rettshjelpsbehov, og det kan forklare deler av misforholdet. Vi hadde i utgangspunktet forventet å finne forskjeller mellom fylkene som en følge av forskjeller i bosetningsstruktur, men det fant vi ikke. Det var en svært stor andel kvinner som søkte rettshjelp i husleiesaker (73,5 %).²⁹⁶ Det ble hovedsakelig søkt rettshjelp etter § 11 tredje ledd, men andelen som søkte sakførsel, etter § 16 tredje ledd, var også høy.²⁹⁷

5.9.11 Sosialsaker

Søking på sosialsaker utgjorde 2,4 % av saksmengden, se Figur 6, med totalt 14 saker. Det reelle antall sosialsaker som det søkes om rettshjelp til må imidlertid antas å være noe høyere, da også disse sakene avslås under henvisning til forvaltningens veiledningsplikt, jf. subsidiaritetsbestemmelsen i § 5. Sosialsaker var ikke en egen kategori i rettshjelpsundersøkelsene, men utgjorde en liten andel av kategorien ”sosial- og trygderett” i Rettshjelp 2001.²⁹⁸ Vi har dermed lite grunnlag for å si noe om andelen av søking i sosialsaker er over- eller underrepresentert i forhold til behovet. Også i sosialsaker er det stor andel ikke-erkjent udekket rettshjelpsbehov. Inntekten hos søkeren var svært lav, og det ble nesten utelukkende søkt etter § 11 tredje ledd.²⁹⁹ Andelen som søker sakførsel var lav, noe som gjenspeiler at slike saker i liten grad blir gjenstand for rettslig prøving gjennom domstolene.³⁰⁰

5.9.12 Andre saker

Andelen andre saker er relativt høy, på 11 % se Figur 6. Dette er en uensartet gruppe saker innenfor en rekke ulike saksområder, og det er vanskelig å si noe generelt om dem. Den store andelen gruppen utgjør kan indikere at det udekkede behovet for rettshjelp er svært uensartet, og at å prioritere å gi rettshjelp innenfor visse rettsområder, er lite tilpasset et slikt sammensatt behov. Sakene i denne kategorien fordeler seg på forretningsforhold (1,55 % , 9 saker),

²⁹⁴ Graver m.fl. 2002 s 57

²⁹⁵ Sakstypene vi har klassifisert som husleiesaker tilsvarer i stor grad sakene som ble klassifisert under boligrettskategorien i Rettshjelp 200.

²⁹⁶ Se vedlegg 4, tabell 11

²⁹⁷ Se vedlegg 4, tabell 10

²⁹⁸ Graver m.fl. 2002 s 59

²⁹⁹ Se vedlegg 4, tabell og tabell 10

³⁰⁰ Jf Kjønstad og Syse 2001 s 83 og Andenæs 1992 s 224

psykisk helsevern (1,03 %, 6 saker), billighetserstatning (0,69 %, 4 saker), fare for å miste bolig man eier (0,69 %, 4 saker), straffegjennomføring (0,69 %, 4 saker), menneskerettigheter (0,69 % 4 saker), skattesaker (0,17 %, 1 sak), traffickingssaker (0,17 %, 1 sak), og annet (5,52 %, 32 saker). I sakene i annet-kategorien søkes det relativt mye på sakførsel.³⁰¹

5.9.13 Oppsummering av sakstyper

Generelt stemmer fordelingen av sakstypene i søkingen relativt godt med fordelingen av det udekkede rettshjelpsbehovet. Enkelte sakstyper, som familiesaker og endel saker mot forvaltningen, utgjør en stor andel av både søkingen og det udekkede rettshjelpsbehovet. Dette kan indikere at ordningen på disse områdene virker ganske likt på ulike saksfelter, altså at det ikke foreligger særlige avsilingsmekanismer som påvirker søkingen slik at den blir uforholdsmessig stor eller liten på disse områdene. Men undersøkelsene er vanskelige å sammenligne, og man skal være forsiktig med å konkludere i denne retningen. Det er videre visse uoverensstemmelser mellom det udekkede behovet og søkingen. Særlig arvesaker og skattesaker er underrepresentert. Dette er imidlertid saksområder som generelt er av mindre velferdsmessig betydning og som ordningen dermed heller ikke er ment å omfatte. I husleiesaker er andelen av søkermassen mindre enn behovet skulle tilsi, noe som delvis kan skyldes at endel av husleiesakene er prioritert. Det er imidlertid en rekke husleiesaker som ikke er prioritert, og når undersøkelsene i tillegg har påvist at det er et stort ikke-erkjent udekket rettshjelpsbehov i slike saker, kan det tyde på at ordningen med unntaksbestemmelser ikke når frem til denne gruppen. Vi antar at også innen sosialrett er søkingen betydelig mindre enn behovet skulle tilsi.

Et annet spørsmål er om ordningen klarer å nå frem til grupper med udekket rettshjelpsbehov innenfor mer spesielle, men kvantitativt mindre saksområder, som for eksempel saker innenfor psykisk helsevern og straffegjennomføring. Vi har lite grunnlag for å si om det er noe misforhold mellom søkingen og behovet for bistand i slike saker, fordi både tallene fra rettshjelpsundersøkelsen og fra våre funn, er små. Vi mener imidlertid det er grunn til å tro at søkingen på slike sakstyper er betydelig mindre enn behovet skulle tilsi.

Vi ser også at det er tydelige variasjoner mellom hvilke bestemmelser som er relevante for søknadene på de ulike saksområder. Det er naturlig nok på områder hvor søkerne generelt sett

³⁰¹ Se vedlegg 4, tabell 10

har god økonomi at det søkes mest på de økonomiske unntaksbestemmelsene. Generelt er det mest søking etter rettsrådsbestemmelsene, men også her er det variasjoner mellom sakstypene. Det er særlig verdt å merke seg at det overhodet ikke søkes om sakførsel i sosialsaker. Dette er en svært skjønnsmessig lov på et området av særdeles stor betydning for den enkelte. Omfanget av bruken av sosialtjenesteloven er også stort,³⁰² og forvaltningens bruk av reglene har i liten grad vært oppe for domstolene.³⁰³ Dettess skulle tilsi at det er et stort behov for rettslig prøving av regelanvendelsen. Likevel ser man at slike saker praktisk talt ikke kommer opp for domstolene.

Det er også svært varierende hvilken inntekt søkerne på ulike saksområder har. I enkelte tilfeller er søkerne relativt økonomisk ressurssterke, for eksempel i familierett, mens søkerne i blant annet sosial- og utlendingsrett er svært ressursvake. Deler av disse variasjonene er naturlige (for eksempel at mennesker som søker rettshjelp i sosialsaker har liten inntekt). Det kan også gjenspeile forskjeller i behovet for rettshjelp i tilfeller der søker overskrider inntektsgrensene. Innen visse saksområder er kostnadene ved den juridiske bistanden større enn innen andre og gjør at man, selv om man ikke oppfyller lovens økonomiske vilkår, ikke kan betale for bistanden selv og må søke om dispensasjon.

I tillegg ser vi at det er forskjeller i kjønnsfordelingen innenfor ulike saksområder. Noen, hovedsakelig barnevern-, husleie-, fast eiendom- og familierettslige områder, har en betydelig overvekt av kvinnelige søkere, mens andre, for eksempel arbeids-, sosial-, trygd-, erstatning- og utlendingsrett, har overvekt av mannlige søkere. Slike forskjeller kan eksempelvis skyldes at kjønnene velger ulike løsningsstrategier på juridiske konflikter eller at behovet er forskjellig. Ser en på trygderett spesielt, kan overvekten av menn tyde på at kvinner, som er flertallet av mottagerne av ytelser fra folketrygden,³⁰⁴ er underrepresentert i søkingen.

³⁰² I 2006 fikk 122400 personer økonomisk sosialhjelp, jf SSBs informasjonsside, <http://www.ssb.no/emner/03/04/30/soshjelpk/index.html>, lest 16. mai 2008

³⁰³ Jf Kjønnstad og Syse 2001 s 83 og Andenæs 1992 s 224

³⁰⁴ Jf statistikk fra NAV.no – Alderspensjonsytelser se statistikken: Alderspensionister. Kjønn og alder. 31. desember 1998-2007. Antall og prosent, tatt fra <http://www.nav.no/805373876.cms>. Uføreytelser se statistikken: Mottakere av uføreytelser. Kjønn og alder. 1998-2007. Antall og prosent, tatt fra <http://www.nav.no/805376194.cms>, lest 14. april 2008

5.10 Motpart

Vi har sett på fordelingen mellom offentlig og privat motpart i søkermassen.³⁰⁵ Fordelingen mellom saker med offentlig og privat motpart kan blant annet si noe om i hvilke saker det søkes rettshjelp. Av sakene i materialet vårt, er det 53,4 % saker mot en offentlig motpart og 46,6 % saker mot privat motpart.³⁰⁶ Det er altså en liten overvekt av saker mot det offentlige. Dette kan ha sin årsak i at saker mot det offentlige fremstår som viktigere å løse, eller vanskeligere å løse med minnelige ordninger, enn saker med privat motpart.

I Rettshjelp 2001 var 40,6 % av sakene mot offentlig motpart, og i 59,4 % av sakene var motparten privat.³⁰⁷ I Rettshjelp 91 var antallet saker med privat motpart dobbelt så stort som saker med offentlig motpart,³⁰⁸ mens det i Rettshjelp 99 var diametralt motsatt. Her var det dobbelt så høy frekvens av saker med offentlig som med privat motpart.³⁰⁹ Forskjellene kan ha sin årsak i variasjon i rettshjelpsbehovet, men kan også være resultat av svakheter ved undersøkelsene. Noen av undersøkelsene hadde ganske små utvalg.

At andelen offentlige motparter antakelig er noe høyere enn behovet skulle tilsi, kan skyldes at saker med offentlige motparter ansees som viktigere å få løst, eller at det å gå til rettssystemet oppleves som en mer naturlig løsningsstrategi enn i saker med privat motpart. Det kan også gjenspeile inntektsfordelingen i søkermassen. De med små økonomiske ressurser har i størst grad offentlige motparter, se Figur 7. For Oslo og Akershus er andelen saker med offentlig motpart 50,9 %, hvilket passer bedre opp mot behovet avdekket i Rettshjelp 2001, men det er fremdeles en viss overrepresentasjon av saker med offentlig motpart i vårt utvalg. Det samme forholdet mellom offentlig og privat motpart fant vi i Finnmark, hvor 50,9 % av sakene hadde offentlig motpart. I den grad Rettshjelp 99 bedre gjenspeiler behovet for rettshjelp i den nordlige delen av landet, skulle man forvente en høyere andel offentlige motparter, og søkingen er dermed lite tilpasset behovet. Sogn og Fjordane skiller seg ut fra de øvrige fylkene, med en overrepresentasjon av saker mot det

³⁰⁵ Vurderingen av om motparten er offentlig eller privat, tar utgangspunkt i hvem søker eventuelt står i en rettighets- eller pliktposisjon overfor, sammenlign Graver m.fl. 2002 s 67. I noen tilfeller var det tvil, eksempelvis hvor det offentlige opptrer som privat aktør, så som i noen husleiesaker. I slike tilfeller har vi sett på om sakens hovedkarakter var offentlig- eller privatrettslig.

³⁰⁶ Se vedlegg 4, tabell 13

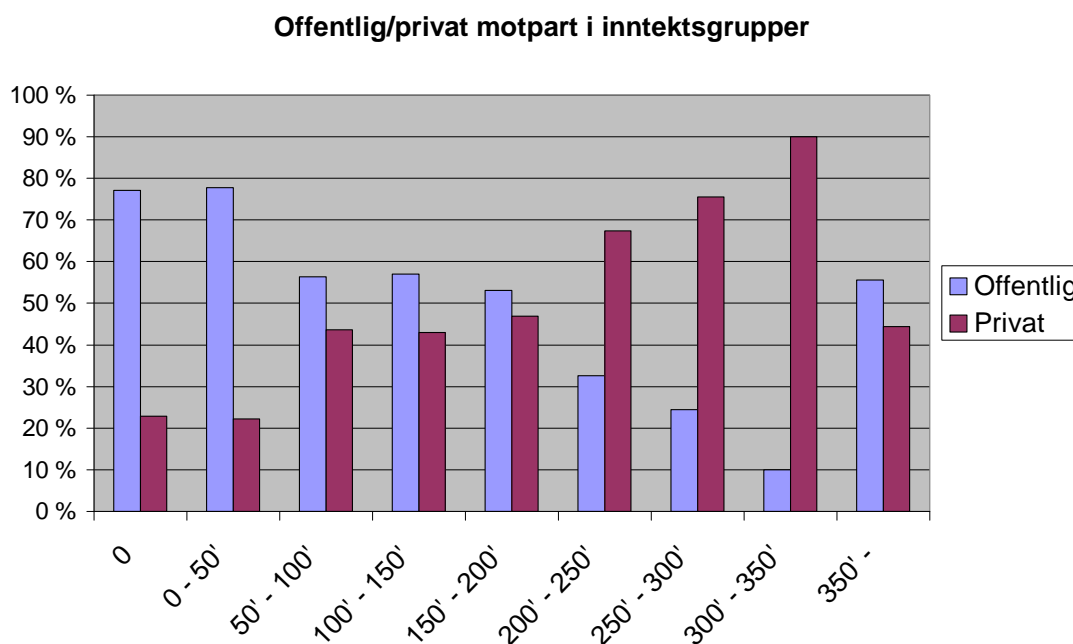
³⁰⁷ Graver m.fl. 2002 tabell 20, vår utregning. I undersøkelsen registrerte de også en stor andel problemer uten motpart. Dette var særlig saker som besto av informasjon om rettigheter, for eksempel saker om samboerkontrakt og oppsett av testamente. Disse sakene utgjorde ca en tredjedel av saksmengden i undersøkelsen.

³⁰⁸ Haugen og Vigerust 1992 s 63)

³⁰⁹ Johannesen 2002 s 41

offentlige (61,3 % offentlig).³¹⁰ Deler av variasjonene skyldes sannsynligvis forskjeller i hvilke sakstyper det søkes på. I Sogn og Fjordane fant vi for eksempel et stort antall utlendingssaker, mens det i Finnmark var svært få slike saker.

Vi har sett forskjeller mellom kjønnene når det gjelder fordelingen av motpart. I vårt utvalg er det flere menn enn kvinner som har offentlig motpart. Totalt har 58,8 % av mennene offentlig motpart, mot 47,1 % av kvinnene. En lignende tendens ser man i alle de tre fylkene, med rundt 10 prosentpoeng større andel menn med offentlig motpart.³¹¹ Store deler av forklaringen ligger muligens i at kvinner i større grad enn menn søker om bistand i familierettslige spørsmål. Når man i tillegg ser at det er de mer ressurssvake som søker bistand i saker med offentlig motpart, styrker funnet tesen om at ressurssvake kvinner ikke når frem i ordningen.



Figur 7 Fordeling av offentlig og privat motpart i ulike inntektsgrupper

Når det gjelder sammenhengen mellom søkerens inntekt og motpart ser vi at mennesker med lav inntekt søker i større grad bistand i saker mot det offentlige, mens de med høyere inntekt har saker med privat motpart, se Figur 7. Unntaket er gruppen med inntekt over 350 000 kr, men antallet søknader i denne gruppen er relativt lavt

³¹⁰ Se vedlegg 4, tabell 13

³¹¹ Se vedlegg 4, tabell 14

(kun 9 søkere). At mennesker med lite økonomiske ressurser har mer saker med offentlige enn med private motparter var i tråd med det vi ventet å finne.

Det er ikke konkret angitt sammenhenger mellom inntekt og motpart i rettshjelpsforskningen.³¹² Imidlertid er det i Rettshjelp 01 angitt at i lavinntektsgruppen, med inntekt under 100 000 kr, er tre av syv problemer sosial- eller trygderettslige. Dette kan indikere at man har et relativt stort antall problemer mot det offentlige. Et stort antall offentlige motparter finner en også igjen i Rettshjelp 71,³¹³ som hadde et økonomisk svært ressursvakt utvalg, og dette kan dermed tyde på at økonomisk svakerestilte i større grad har saker mot det offentlige.

Vi ser altså at søkingen på rettshjelp i saker med offentlig motpart generelt er noe større enn i saker med privat motpart. Dette passer relativt godt opp mot funnene fra tidligere rettshjelpsundersøkelser. Det er noen forskjeller i fordelingen mellom offentlig og privat motpart fylkene mellom, med denne kan delvis forklares med forskjeller i hvilke sakstyper det søkes på. Videre er det tydelige sammenhenger mellom motpart og inntekt, hvor de med lavest inntekt i størst grad har offentlig motpart.

5.11 Oppsummering av søkingen

Det er trekk ved søkingen som utpeker seg som interessante. For det første ser vi at søkermassen økonomisk sett er svært ressursvak. Dette gjelder generelt, selv om det fremstår som om søkermassen i Oslo og Akershus er noe mer ressursvak enn i de øvrige fylkene. Videre ser man at andelen som søker rettshjelp i saker etter rettshjelpsloven § 11 tredje ledd er klart størst og at det søkes klart mer rettsråd enn sakførsel. Prosentandelen kvinner som søker rettshjelp er noe høyere enn prosentandelen menn, men dette kan gjenspeile kjønnsmessige forskjeller i behovet. Forskjeller i inntekt mellom kjønnene samt det at kvinner antakelig er underrepresentert i sakstyper som trygderett, tror vi likevel indikerer at ressursvake kvinner er underrepresentert i søkingen.

³¹² Graver m.fl. 2002 s 82 men sammenlign s 78. Her snakkes det om saker mot forvaltningen, i hvilke den lavere inntektsgruppen er overrepresentert.

³¹³ Gjengitt i Johannessen 2002 s 41

Når det gjelder sakstypene det søkes på, ser i flere tilfeller samsvar mellom det udekkede behovet og søkingen på unntaksbestemmelsene stor. Dette gjelder for eksempel familierett. I andre saker ser vi at det er en viss overrepresentasjon, for eksempel i barnevernssaker og utlendingsrettslige saker. Dette kan komme av at praksis i slike saker oppfattes som liberal (barnevernssakene), eller at man anser dette som saker som det er særlig viktig å løse. Noen saksområder er underrepresentert i forhold til det en kunne forvente etter behovet. Det gjelder særlig sakstypene skatt og arv og i noe mindre grad i for eksempel husleie og fast eiendom. Dette kan skyldes at man har en oppfatning av at saksområdene ikke vil dekkes under den statlige rettshjelpsordningen, eller også være en følge av avsilingsmekanismer som virker på søkingen; i for eksempel husleiesaker er en stor del av behovet latent, og således vil personer med slike problemer i mindre grad søke rettshjelp.³¹⁴

Søkingen i saker med offentlig motpart er noe høyere enn søkingen i saker med privat motpart, i tråd med hva en skulle vente å finne utfra det udekkede behovet. Videre ser vi en klart tendens til at det er de med den laveste inntekten som i størst grad har offentlig motpart.

6 Hvem får innvilget rettshjelp etter unntaksbestemmelsene?

I dette kapittelet vil vi presentere til hvilke søkere og i hvilke saker det blir innvilget rettshjelp etter unntaksbestemmelsene. Vi vil først gi en oversikt over den totale innvilgelsesprosenten, for så å redegjøre for innvilgelsesprosenten ettersom hvilken bestemmelse som blir brukt, hvilke sakstyper det søkes om rettshjelp i, hvem som er motpart i saken, hvem som fremmer søknaden, kjønn, aldersgrupper og inntektsgrupper.

Vi vil underveis sammenligne de ulike fylkene for å se om praksisen er ulik avhengig av hvilket fylke man søker rettshjelp i.

³¹⁴ Det redegjøres mer utfyllende for avsilingsmekanismer og hvordan de har påvirket materialet vårt i punkt 11.4

6.1 Hvor mye brukes bestemmelsene?

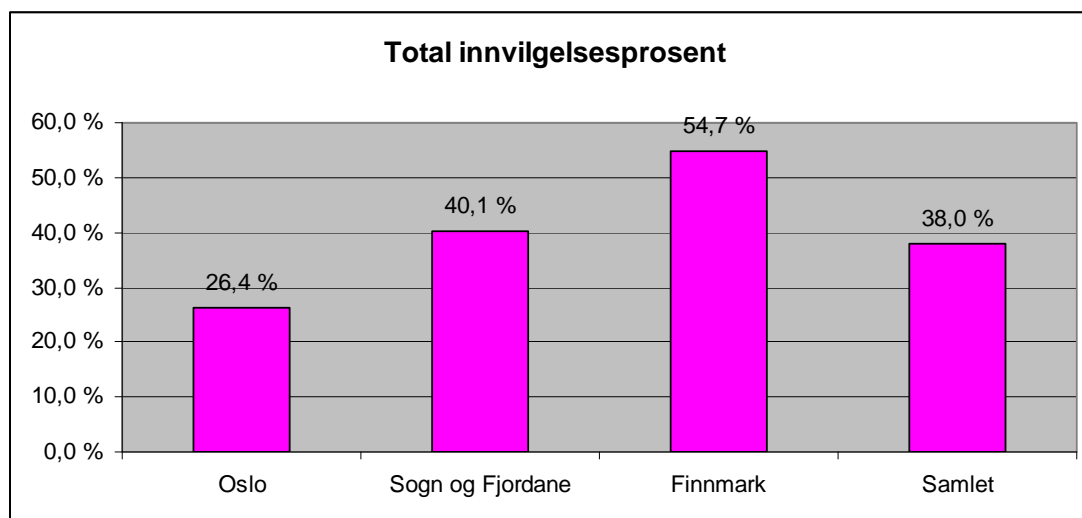
6.1.1 Generell innvilgelsesprosent

Av alle søknader etter rettshjelpslovens unntaksbestemmelser ble 38 % av sakene innvilget og 62 % avslått, se Figur 8. En innvilgelsesprosent på 38 % er høyere enn vi forventet, og vi har sett at særlig noen sakstyper innvilges ofte. Dette viser at generelt sett blir reglene brukt endel. Det er imidlertid relativt lite holdt opp mot det store udekkede rettshjelpsbehovet.

6.1.2 Forskjeller mellom fylkene

Unntaksbestemmelsene er svært skjønsmessige, og vi forventet å finne endel forskjeller i innvilgelsesprosent mellom fylkene. Det var også en klar oppfatning hos saksbehandlerne hos fylkesmannsembetene at loven ble praktisert mer liberalt i distriktene.³¹⁵

I Oslo og Akershus ser vi at den generelle innvilgelsesprosenten bare er 26,4 %, mens den i Sogn og Fjordane er 40 % og i Finnmark 55 %. Tallene viser altså at det er en markert forskjell mellom Oslo og Akershus og de to andre fylkene. I Finnmark er innvilgelsesprosent som er over dobbelt så høy som i Oslo, og 15 prosentpoeng mer enn i Sogn og Fjordane. (se Figur 8)



Figur 8 Total innvilgelsesprosent

Det er en rekke mulige årsaker som kan forklare disse forskjellene. At praksisen er strengere i Oslo og Akershus enn i de øvrige fylkene, kan nok for det første skyldes den store saksmengden der. For det andre er det mulig at de prioriterte områdene er bedre tilpasset

³¹⁵ Dette fremkom under uformelle samtaler. Saksbehandlerne baserte antagelsene på det de hadde hørt av søkere og andre fylkesmenn.

behovet i urbane strøk, slik at behovet for å innvilge saker etter unntaksbestemmelsene blir mindre. En annen årsak kan være at praksis ved bruken av unntaksbestemmelsene er forskjellig, og mer liberal i distriktene. Slike forskjeller blir drøftet i større grad i kapittel 9.

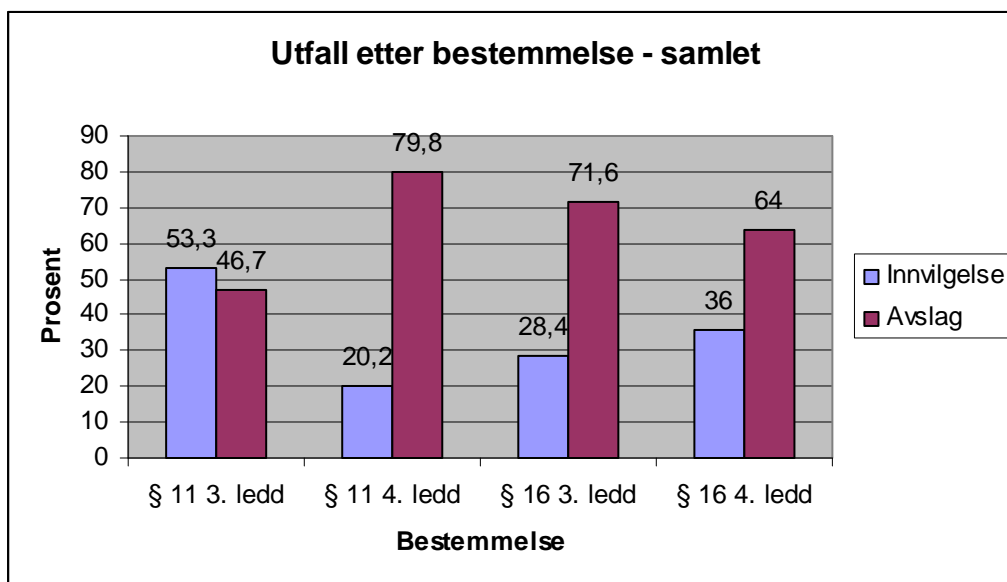
Vi antar at Oslo og Akershus og Finnmark er ytterpunkter på hver sin side og at de øvrige fylkene i landet har en generell innvilgelsesprosent et sted mellom disse.

6.2 Etter hvilken bestemmelse innvilges rettshjelp i uprioriterte saker?

6.2.1 Generelt

Rettshjelpsloven § 11 tredje ledd er, som vi har sett, den unntaksbestemmelsen det søkes mest på (46,7 %).³¹⁶ Dette er også den bestemmelsen hvor innvilgelsesprosenten er høyest. Samlet for alle tre fylkene ligger innvilgelsesprosenten for § 11 tredje ledd, om materiell dispensasjon i rettsrådssaker, på 53,3 %. Til sammenligning er innvilgelsesprosenten i § 11 fjerde ledd, om økonomisk dispensasjon i rettsrådssaker, bare 20,2 %. (se Figur 9)

Når det gjelder sakførelssakene, ble det innvilget rettshjelp i 28,4 % av sakene etter § 16 tredje ledd og i 36,0 % av sakene etter § 16 fjerde ledd. (se Figur 9)



Figur 9 Utfall for ulike bestemmelser

³¹⁶ Jf punkt 5.8

Den totale innvilgelsesprosenten etter de materielle unntaksbestemmelsene (§ 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd) er 46,6 %.³¹⁷ Når vi ser hen til at dette er ment å være en snever unntaksbestemmelse, jf blant annet føringene i forarbeidene,³¹⁸ må dette sies å være relativt høyt, noe som viser behovet for en fleksibel lov der det er rom for å innvilge saker også utover de prioriterte områdene.

Innvilgelsesprosenten etter de økonomiske unntaksbestemmelsene (§ 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd) er 22,2 %.³¹⁹ Det dispenseres altså i større grad etter de materielle unntaksbestemmelsene enn etter de økonomiske. Til en viss grad kan dette synes naturlig, siden de som søker rettshjelp etter de økonomiske unntaksbestemmelsene jevnt over har høyere inntekt eller formue enn de som søker etter de materielle bestemmelsene (se også punkt 5.8) og således har større muligheter til selv å betale for juridisk bistand. På den andre siden kan økonomien være svært anstrengt selv om man ikke faller innunder inntektsgrensene, og vi ser at det i mange tilfeller er et stort behov for at det dispenseres etter fjerde ledd. Ved å gi muligheter til dispensasjon har lovgiver tatt høyde for at det kan være tilfeller der også personer som tjener mer enn grensene kan være svært ressursvake og ikke vil kunne ivareta sitt eget rettshjelpsbehov på andre måter. Bestemmelsene er ment å skulle praktiseres snevert. Innvilgelsesprosenten viser at ca 1/5 saker om økonomisk dispensasjon innvilges, men en stor andel av innvilgelsene gjelder tilnærmet automatiske dispensasjoner fra formuesgrensene.³²⁰ Den reelle andelen dispensasjoner fra inntektsgrensene, hvor overskridelsene ikke skyldes formue bundet opp i bolig, er derfor mye mindre.

Som vi var inne på i punkt 5.8 så gjaldt størstedelen av fjerdeleddssakene søknad om dispensasjon fra inntektsgrensen på prioriterte områder. Det er også høyest innvilgelsesprosent i disse sakene. 27 % av fjerdeleddssakene som gjelder prioriterte områder blir innvilget (dette utgjør 34 saker av totalt 123 søknader), mens bare 15,6 % av sakene som gjelder inntektsoverskridelser på uprioriterte områder blir innvilget (dette utgjør 5 av 32 saker). Bare i 9 % av sakene der identifikasjon var årsaken til at man oversteg inntektsgrensen, ble det innvilget dispensasjon fra grensen (dette utgjør 3 av 33 saker).

³¹⁷ Se vedlegg 4, tabell 15

³¹⁸ se for eksempel diskusjonen i Ot.prp. 91 (2003-2004), punkt 10.

³¹⁹ Se vedlegg 4, tabell 15

³²⁰ Mer om dette, se punkt 8.2.2

Skal en se på forskjeller mellom innvilgelser i rettsråds- og sakførselssaker, vil de totale tallene bli noe misvisende, da vi ikke har tall over i hvor stor grad domstolene dispenserer.³²¹ Utfra vårt materiale, ser man at det er størst innvilgelsesprosent for fritt rettsråd, med 40,3 %, mens fri sakførsel innvilges i 29,9 % av tilfellene.³²² Det kan altså se ut som om det er vanskeligere å få innvilget sakførsel enn rettsråd. Ser vi kun på de materielle sakene, hvor tallene våre er mer sammenlignbare, ser vi at det er stor forskjell i innvilgelsesprosenten, med 53,3 % for rettsråd og 28,4 % for sakførsel. Endel av forklaringen kan ligge i at forvaltningen legger en strengere norm til grunn for vurderingen av sakførselssaker, siden utgiftene ved slike saker er betydelig høyere enn i rettsrådssaker. Det er også mulig at terskelen for å søke om bistand i sakførselssaker er lavere enn i rettsrådssaker. De påregnelige kostnadene i en sakførselssak kan fort bli så høye at man søker om bistand selv i saker av mindre velferdsmessig betydning.

6.2.2 Forskjeller mellom fylkene

Ser vi på fylkene hver for seg, ser vi den samme tendensen som vi ser totalt. I Oslo er innvilgelsesprosenten i saker etter § 11 tredje ledd 43,3 %. Dette er lavere enn i både Sogn og Fjordane og Finnmark, hvor det innvilges rettshjelp til henholdsvis 54,2 % og 66,7 % av søkerne.³²³ (se figur Figur 10)

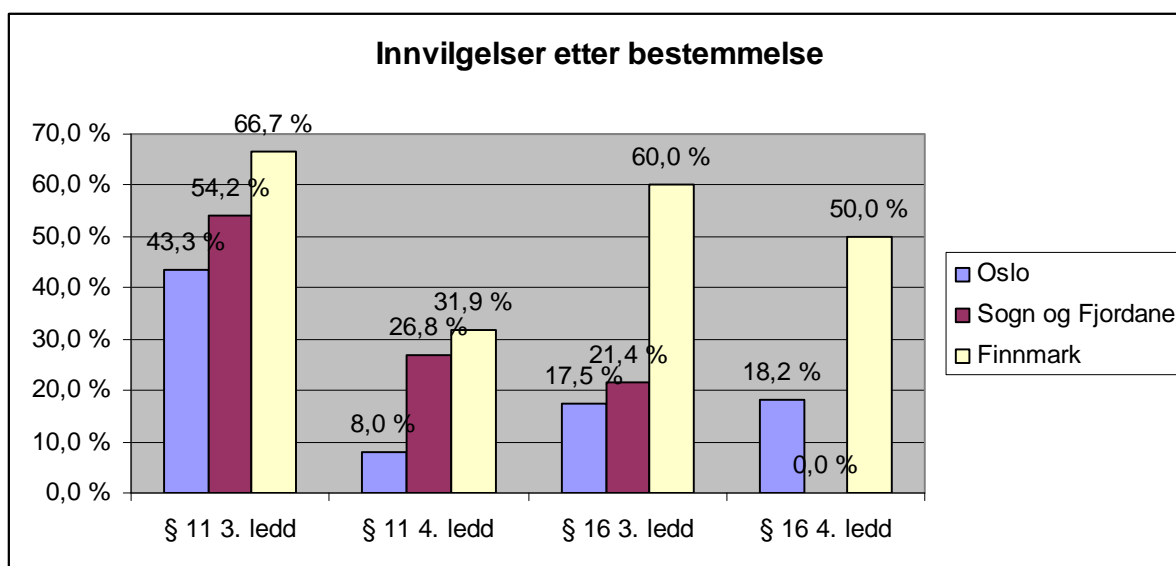
Det samme ser vi igjen når det gjelder innvilgelser etter § 11 fjerde ledd og § 16 tredje ledd: mens fylkesmannen i Oslo og Akershus innvilger kun 8 % av sakene etter § 11 fjerde ledd og 17,5 % av sakene etter § 16 tredje ledd, er innvilgelsesprosentene i Sogn og Fjordane og Finnmark henholdsvis 26,8 % og 31,9 % etter § 11 fjerde ledd og 21,4 % og 60,0 % etter § 16 tredje ledd.³²⁴ Det er særlig forskjellen mellom Finnmark og Oslo og Akershus som er slående. Innvilgelsesprosenten etter begge bestemmelsene er tre ganger høyere i Finnmark enn i Oslo og Akershus. Slike store forskjeller kan vanskelig la seg forklare med forskjeller i søkingen eller behovet mellom fylkene og gir en sterk indikasjon på at reglene praktiseres svært forskjellig. Vi ser at Oslo og Akershus praktiserer reglene svært strengt.

³²¹ Det er, som nevnt i punkt 4.1.2, domstolene som dispenserer i prioriterte sakførselssaker. Dette fremkommer dermed ikke i vårt materiale.

³²² Se vedlegg 4, tabell 15

³²³ Se vedlegg 4, tabell 16

³²⁴ Se vedlegg 4, tabell 16



Figur 10 Innvilgelsesprosent for hver bestemmelse (forskjeller mellom fylkene)

6.3 Sakstyper

I det følgende vil vi gjøre rede for hvilke sakstyper som innvilges. Først vil vi presentere innvilgelsesprosenten i den aktuelle sakstypen, deretter kommenteres hvert fylke for seg. I de sakstypene der vi også har registrert underliggende kategorier, vil vi kommentere hvordan innvilgelsene fordeler seg på disse. Vi har også satt hvilke bestemmelser som brukes ved innvilgelser og avslag i de ulike sakstypene. Dette vil vise oss forholdet mellom de materielle og de økonomiske unntaksbestemmelsene, og forholdet

Innvilgelser	N =	Prosent
Sosialsaker	10	71,4 %
Barnevernssaker	51	65,4 %
Andre saker	32	50,0 %
Pengekrav	15	41,7 %
Utlendingssaker	21	39,6 %
Familiesaker	40	30,8 %
Erstatning	17	29,3 %
Husleiesaker	5	26,3 %
Saker i arbeidsforhold	7	24,1 %
Arvesaker	5	23,8 %
Trygde/ pensjonssaker	13	23,6 %
Fast eiendom	5	22,7 %
	221	38,1 %

Figur 11 Fordeling av innvilgelser på sakstype.

mellom rettsråd og sakførsel. I tillegg har vi valgt å kommentere der det foreligger kjønnsforskjeller i innvilgelsesprosenten innenfor en sakstype. Under punkt 6.6 blir det gjort rede for kjønnsfordelingen i innvilgelsene mer generelt.

6.3.1 Sosialsaker

Det er høyest innvilgelsesprosent, 71,4 %, i sosialsakene, se Figur 11. Det må imidlertid tas i betraktning at søkingen på dette feltet var ganske liten; vi fant bare 14 saker.³²⁵ Som vi også har vært inne på tidligere³²⁶ er det flere årsaker til at det er få sosialsaker i vårt materiale. Det kan tenkes at personer som har denne typen problemer bare i liten grad oppsøker advokat. Videre kan det tenkes at advokatene ofte vil fraråde og søke om rettshjelp i slike saker. I den grad det blir søkt om bistand, vil de ofte avslås etter subsidiaritetsregelen i § 5, så avslag vil i liten grad fremkomme i materialet vårt. I saker som ikke avslås etter § 5, viser den høye innvilgelsesprosenten at i de tilfellene veiledningsplikten ikke ansees tilstrekkelig, vil man i sosialsaker ofte oppfylle vilkårene for rettshjelp. Dette er saker av svært stort velferdsmessig betydning. Gruppen som har problemer innenfor dette feltet er ofte svært ressurssvake, og har få andre muligheter til å få løst sine problemer. Det antas at behovet for rettshjelp er stort på dette området. Det dreier seg om problemer som oftest rammer de fattigste, og det er snakk stønad til livsopphold og/ eller retten til bolig. Fri Rettshjelp og Gatejuristen får inn flere slike saker.³²⁷ Det er all grunn til å vurdere en prioritering av sosialsaker generelt, særlig fordi saker der sosialkontorets veiledningsplikt vil være tilstrekkelig, fortsatt vil kunne avslås. En prioritering av dette området vil neppe innebære noen stor realitetsendring, det vil klargjøre praksis, og vil være et viktig skritt retning en styrking av rettssikkerheten til de aller svakeste.

Både i Oslo og Akershus og i Finnmark er innvilgelsesprosenten i sosialsaker svært høy, med henholdsvis 66,7 % (fire saker) og 83,3 % (fem saker). I Sogn og Fjordane ble halvparten av sosialsakene innvilget, men dette utgjorde kun én av to saker.³²⁸ Samtlige innvilgelser i sosialsaker er gitt i rettsrådssaker etter § 11 tredje ledd.³²⁹ Det ble, som nevnt i punkt 5.9.11, ikke søkt om sakførsel.

6.3.2 Barnevernssaker

Barnevernssakene har en samlet innvilgelsesprosent på 65,4 %, se Figur 11. Disse sakene blir i stor grad innvilget. Rettshjelpsrunskrivet angir at slike saker i alminnelighet vil berøre

³²⁵ 14 saker er 2,4 % av søknadsmassen.

³²⁶ Se punkt 5.9.11

³²⁷ Se blant annet Årsrapport Gatejuristen 2006 s 4

³²⁸ Se vedlegg 4, tabell 17

³²⁹ Se vedlegg 4, tabell 18

søker i særlig sterk grad,³³⁰ og både i rundskrivet og i praksis er det satt opp et vilkår om at det må foreligge en ”konfliktsituasjon” for at det skal være nødvendig med juridisk bistand. Hvor stor konflikten må være praktiseres litt ulikt, men praksisen på dette området er relativt liberal i alle fylkene vi har sett på. Saker der barnevernet selv oppfordrer søker til å la seg representere av en advokat og saker der søker er mindreårig innvilges nesten alltid. Av innvilgelsene utgjør søknader fra personer født etter 1980 hele 39,2 %.³³¹ Den generelt høye innvilgelsesprosenten i barnevernssaker tilsier at man bør innta barnevernssakene i de prioriterte områdene, for at disse i større grad skal gjenspeile den praksis som føres i slike saker.

I Oslo og Akershus var innvilgelsesprosenten på 44,1 %, noe som er høyt sammenlignet med andre sakstyper og den totale innvilgelsesprosenten i Oslo og Akershus. I Sogn og Fjordane og Finnmark ble henholdsvis 81,3 % og 82,1 % innvilget, noe som er svært store innvilgelsesprosenten.³³² Forklaringen på den store forskjellen ligger nok i at fylkene praktiserer ”konfliktmomentet” ulikt.³³³

Fordelt på bestemmelser ser vi at 98 % av barnevernssakene som innvilges fremmes etter § 11 tredje ledd og dette utgjør en innvilgelsesprosent på 75,8 %. Dette er også den bestemmelsen det søkes mest på i disse sakene. Bare 10 % (én sak) av sakene etter § 11 fjerde ledd ble innvilget. Ingen sakførselssaker ble innvilget, men her har vi bare registrert to barnevernssaker totalt.³³⁴

Kvinner har en noe større innvilgelsesprosent enn menn i barnevernssaker, da henholdsvis 69,2 % og 52,4 % av sakene innvilges.³³⁵ Kvinner utgjør også den største delen av søkermassen.³³⁶ Dette kan komme av at kvinner i størst grad er alene med barn, men det kan også komme av at kvinner blir sett på som naturlige omsorgspersoner slik at det regnes som et større velferdsmessig problem for dem å ha en sak med barnevernet.

³³⁰ G-12/05 punkt 5.5.2

³³¹ Blant de 51 innvilgelsene, er det 20 innvilgelser i aldersgruppen som er født i 1980 eller senere.

³³² Se vedlegg 4, tabell 17

³³³ Se om konfliktmomentet punkt 8.1.12

³³⁴ Se vedlegg 4, tabell 18

³³⁵ Se vedlegg 4, tabell 19

³³⁶ Se punkt 5.9.2

6.3.3 Pengekravssaker

Innvilgelsesprosenten i pengekravssaker er 41,7 %, se Figur 11. Dette var noe uventet, da rundskrivet³³⁷ legger opp til en restriktiv praksis på området, særlig på bakgrunn av at i gjeldsordningssaker har namsmannen veilednings- og undersøkelsesplikt.³³⁸ Seks av de femten innvilgelsene var gjeldsordningssaker, én sak gjaldt tvangssalg av bolig. De øvrige innvilgelsene ble kategorisert som annet. I seks saker trengte søker hjelp til inndriving av krav. Alle disse sakene ble avslått. Dette tilsier at det er kun debitor som får hjelp i pengekravssaker. I saker der namsmannen anbefalte bruk av advokat eller der det kunne påvises at veiledningsplikten ikke var oppfylt ble det innvilget rettshjelp. I tillegg ble det i vurderingene lagt vekt på personlige forhold, særlig psykiske problemer.³³⁹

I Oslo var innvilgelsesprosenten i disse sakene 30 %, mens den i Sogn og Fjordane var 37,5 % og i Finnmark hele 75 %.³⁴⁰ Igjen ser vi store forskjeller mellom fylkene.

80 % av innvilgelsene i disse sakene gjelder unntak etter § 11 tredje ledd, se tabell 18. Innvilgelsesprosenten var på 48 %. Det er 10 saker som er fremmet etter § 16 tredje ledd, av disse ble kun to innvilget. Det er bare én sak som er fremmet etter de økonomiske unntaksbestemmelsene.³⁴¹ Dette var en sakførselssak, og den ble innvilget. Det er altså en klar overvekt i saker om rettsråd etter de materielle unntaksbestemmelsene. Dette viser at de som søker rettshjelp i pengekravssaker er en gruppe med svært anstrengt økonomi, da de både har lave inntekter og gjeldsproblemer. Vi hadde forventet å finne flere søknader etter fjerdeledd, idet vi tror at det er mange personer med relativt normale inntekter som har problemer med høy gjeldsbyrde. Det at vi ikke fant noen slike saker, kan tyde på at disse personene enten søker hjelp andre steder (for eksempel via kommunale rådgivningstilbud) eller at søkerne rett og slett blir frarådet å søke rettshjelp av advokater. Vi så riktignok flere søkere som tjente over inntektsgrensen, men som på grunn av høy gjeldsbyrde hadde liten disponibel inntekt, men disse søkte hovedsakelig rettshjelp på andre områder.

³³⁷ G-12/05 punkt 5.5.2

³³⁸ G-12/05, punkt 5.5.2, og om veiledningsplikt vårt punkt punkt 4.6.1

³³⁹ Se mer om vektleggingen av personlige forhold i punkt 8.1.3

³⁴⁰ Se vedlegg 4, tabell 17

³⁴¹ Se vedlegg 4, tabell 18

Menn har en høyere innvilgelsesprosent enn kvinner, henholdsvis 45,5 % mot 36,4 %.³⁴² Det er imidlertid få kvinnelige søkere i denne gruppen og innvilgelsene utgjør kun fire av elleve saker, slik at det noe usikkert om forskjellen mellom menn og kvinner ikke en konsekvens av tilfeldige utvalgsfeil.

6.3.4 Utlendingssaker

Totalt ble 39,6 % av utlendingssakene innvilget, se Figur 11. Innvilgelsene kom særlig innenfor områdene asyl og oppholds- og arbeidstillatelse, men begge feltene har nesten like mange avslag som innvilgelser. Alle søknader om rettshjelp i forbindelse med varsel eller vedtak om utvisning pga straffbare forhold (ti søknader) ble avslått. Dette er noe overraskende, da det å bli utvist fra et land er et svært inngripende tiltak, som antageligvis vil berøre de fleste personer i sterk grad. I rundskrivet er det angitt at det må foreligge en spesielt sterk tilknytning før det unntaksvis kan gis rettsråd i slike saker³⁴³ og det ser ut til at terskelen er svært høy.³⁴⁴

I Oslo og Akershus ble 34,6 % av utlendingssakene innvilget, mens andelen innvilgelser i Sogn og Fjordane var 54,5 %. Det var ingen innvilgelser i Finnmark, men her var det bare fem søkere på utlendingsfeltet totalt.³⁴⁵

Flesteparten av søknadene om rettshjelp på utlendingsfeltet fremmes etter § 11 tredje ledd (42). I tillegg er det endel (19 %, ti saker) som fremmes etter § 16 tredje ledd. Det er kun rettsrådssaker som innvilges, og av disse innvilges hele 50 %. Dette er en høy innvilgelsesprosent, men det må imidlertid tas i betraktning at alle sakførselssakene avslås.³⁴⁶

Det er en høyere andel kvinner enn menn som får innvilgelse på dette feltet, med henholdsvis 58,8 % og 25,8 % innvilgelser.³⁴⁷ Dette kommer særlig av ulik praksis på saksområder med ulik fordeling av kjønnene. Menn søker, og får avslag, på rettshjelp til utvisning på grunn av straffbare forhold. Sakene avslås under henvisning til at rundskrivet fremsetter krav om at det må foreligge "særlig tilknytning til landet" for å få rettshjelp til slike saker. Dette er et moment som kan utledes av vilkåret om at saken objektivt sett må berøre søker i særlig sterk

³⁴² Se vedlegg 4, tabell 19

³⁴³ G-12/05 punkt 5.5.2

³⁴⁴ Jf også punkt 8.1.1, særlig sak nr 37

³⁴⁵ Se vedlegg 4, tabell 17

³⁴⁶ Se vedlegg 4, tabell 18

³⁴⁷ Se vedlegg 4, tabell 19

grad. I flere tilfeller så vi at mange år i Norge, samt norsk samboer og noe familie i Norge, ikke var tilstrekkelig til at særlige forhold forelå. Forskjellen i praksis ser man særlig tydelig i Oslo og Akershus. Her får bare to av 16 menn innvilget rettshjelp, mens syv av ti kvinner får det.³⁴⁸ Seks av innvilgelsene blant kvinnene gjelder oppholds- og arbeidstillatelse. Flere av disse sakene gjaldt kvinner som brøt ut av ekteskap på grunn av mishandling og trengte hjelp til å søke om selvstendig oppholdstillatelse³⁴⁹.

Det kan være individuelle grunner til at kvinner som søker oppholdstillatelse etter å ha brutt ut av voldelige forhold, bør innvilges rettshjelp. Sakene berører ofte kvinnene i særlig sterk grad og mange er ressursvake på grunn av dårlig språk og lite erfaring med det offentlige Norge. Men, slik vi ser det, er det ingen grunn til at det skal gå automatikk i slike innvilgelser. Det dreier seg om hjelp i søknadsprosessen, og utlendingsforvaltningen har veiledningsplikt. Når vi samtidig ser at søknader om rettshjelp til et svært inngripende området som utvisning, konsekvent avslås, er det grunn til å spørre seg om rettssikkerheten i utlendingssaker er bedre for kvinner enn for menn. Dersom man på den andre siden mener at slike mishandlingssaker i de fleste tilfeller bør innvilges, vil det være en vesentlig forenkling, for klientene, advokatene og forvaltningen, om saksområdet ble inntatt blant de prioriterte.

6.3.5 Familiesaker

Den totale innvilgelsesprosenten i familiesaker er 30,8 %, se Figur 11. En rekke av familiesakene er prioritert, så søknadene gjelder i stor grad dispensasjon fra lovens økonomiske vilkår. I tillegg er det endel farsskapssaker.

Det er lavest innvilgelsesprosent i Oslo og Akershus, med bare 16,1 %. Der nest kommer Sogn og Fjordane med 34,4 % innvilgelse og Finnmark med 47,6 % innvilgelse.³⁵⁰ Alle stedene ligger innvilgelsesprosenten noe lavere enn den gjennomsnittlige andelen innvilgelser. Noe av

³⁴⁸ Se vedlegg 4, tabell 20

³⁴⁹ Rettssikkerheten til kvinner som brøt ut av ekteskap på grunn av mishandling var tatt opp som et eget punkt i rundskriv G-73/96, der det ble slått fast at denne gruppen hadde et utvidet rettshjelpsbehov. Etter en endring i 2000 ble det presisert at dette også gjaldt saker om selvstendig oppholdstillatelse. Det nye rundskrivet, G-12/05, som avløste det omtalte rundskrivet, inneholder særskilt prioritering av denne gruppen i forbindelse med utlendingssaker. Derimot sies det uttrykkelig at det ikke anses nødvendig med advokatbistand i saker som gjelder oppholds- og arbeidstillatelse. En bevisst prioritering av mishandlede kvinner i slike sakstyper måtte i så fall innunder rettshjelpslovens § 7 tredje ledd, "særlige rettshjelpstiltak for grupper med spesielle behov".

³⁵⁰ Se vedlegg 4, tabell 17

forklaringen bak forskjellene ligger nok i at man i Oslo og Akershus er svært restriktive når det gjelder unntak fra de økonomiske bestemmelsene.³⁵¹

Hele 70,8 % av familiesakene blir fremmet etter § 11 fjerde ledd, og dette utgjør også den klart største søkergruppen på denne bestemmelsen. Veldig mange av sakene gjelder overskridelse av inntekts- eller formuesgrensen i prioriterte saker, som skilsmisse, skifte og barnefordeling. 29,3 % av disse sakene ble innvilget.³⁵² Sammenlignet med den totale andelen innvilgelser etter § 11 fjerde ledd er tallet relativt høyt.³⁵³ Ved å prioritere visse saker har lovgiver allerede foretatt en vurdering av den velferdsmessige betydningen av slike saker, og i noen grad blir dette vektlagt ved vurderingen. Vi vet også av tidligere undersøkelser at behovet på dette området er svært stort.³⁵⁴ Rundskrivet setter opp retningslinjer for skjønnsutøvelsen i slike saker som sier at utgiftene ikke anses betydelige før timesantallet overstiger det dobbelte av stykkpris.³⁵⁵ Gjennom uformelle samtaler med saksbehandlerne i de ulike fylkene fremgikk det at det ofte innvilges utvidet bistand i de prioriterte familiesakene. Dermed overstiger omkostningene i saken normal stykkpris,³⁵⁶ og det foreligger ikke lenger en presumpsjon for at man skal kunne betale for rettshjelp selv.

Innvilgelsesprosenten i familiesaker fremmet etter § 11 tredje ledd er 21,4 %, noe som utgjør tre innvilgelser av de 14 sakene det ble søkt på. Dette er lavt i forhold til den totale innvilgelsesprosenten på § 11 tredje ledd, på 53,3 %.³⁵⁷ Endel av forklaringen kan være at forvaltningen i slike saker legger vekt på at området det søkes rettshjelp til ikke er blant de prioriterte. Særlig i sakstyper der flere områder omfattes av det saklige dekningsområdet, så vi at lovgivers bevisste prioritering ble vektlagt. Av de tre innvilgelsene var to av dem barnebortføringssaker.

Av sakene som ble avgjort etter § 16 tredje ledd var innvilgelsesprosenten 42,9 % (seks saker).³⁵⁸ Også blant disse var det to innvilgelser i barnebortføringssaker. Det er verdt å merke seg at av de til sammen 28 sakene som ble fremmet etter de materielle

³⁵¹ Jf redegjørelsen for forskjeller mellom fylkene, under punkt 6.1.2. Se også punkt 9.2

³⁵² Se vedlegg 4, tabell 18

³⁵³ Se punkt 6.2

³⁵⁴ Se punkt 3.1

³⁵⁵ G-12/05 punkt 3.4

³⁵⁶ Jf stykkprisforskriften § 5 nr 7 og vårt punkt 4.1.1

³⁵⁷ Se vedlegg 4, tabell 18

³⁵⁸ Se vedlegg 4, tabell 18

unntaksbestemmelsene var det 11 søknader, herav bare én innvilgelse, i saker som omhandlet farskap.

I saker etter § 16 fjerde ledd er innvilgelsesprosenten 40 % (fire saker).³⁵⁹ Når vi sammenligner rettsråd og sakførsel, ser vi at det er noe høyere innvilgelsesprosent i sakførselssakene. Rettssaker på familierettens område regnes som svært belastende, og det kan tenkes at dette er endel av årsaken til den høye innvilgelsesprosenten.

Det viser seg også en kjønnsforskjell i innvilgelsesprosenten i familiesaker. 40 % av mennene og 25,9 % av kvinnene får innvilget sine søknader.³⁶⁰ Det er omtrent dobbelt så mange kvinner som menn som søker rettshjelp på dette saksområdet.

6.3.6 Erstatningssaker

29,3 % av erstatningssakene ble innvilget, se Figur 11.³⁶¹ Vi var noe overrasket over å finne så mange erstatningssaker, særlig idet personskadeerstatning, erstatnings for tap av forsørger og voldsoffererstatning er prioriterte områder. Sakene som ble fremmet etter unntaksbestemmelsene gjaldt blant annet erstatning for tapt skolegang og erstatning fra kommuner for manglende oppfølging av barnevernsbarn.

Det er verdt å merke seg imidlertid forskjellen i innvilgelsesprosenten i erstatningssaker mellom Oslo og Akershus og Finnmark (tabell 16). I Oslo blir kun to av 26 saker innvilget, mens tallet er ti av 19 i Finnmark. Dette skyldes nok at praksisen i Finnmark generelt er mer liberal enn i de øvrige fylkene. I Oslo og Akershus ble det lagt størst vekt på at saken ikke var blant de prioriterte, mens i Finnmark ble det vektlagt at saken var av stor velferdsmessig betydning.³⁶²

Det er flest innvilgelser i erstatningssakene etter § 11 tredje ledd, og § 16 tredje ledd, med henholdsvis 45,5 % og 45 %.³⁶³ Innvilgelsesprosenten i saker etter § 11 fjerde ledd er kun 12,5 %³⁶⁴. Det er ingen innvilgelser i saker etter § 16 fjerde ledd, men her var det kun tre

³⁵⁹ Se vedlegg 4, tabell 18

³⁶⁰ Se vedlegg 4, tabell 19

³⁶¹ Som nevnt i note 259 regnet vi ikke med å finne så mange erstatningssaker. Disse er dermed statistikkført under ”andre saker”, og er endel av denne kategorien i de fleste tabellene.

³⁶² Se vedlegg 4, tabell 21

³⁶³ Dette utgjør 5 av 11 saker etter § 11 3.ledd, og 9 av 20 saker etter § 16 3.ledd.

³⁶⁴ Dette utgjør 3 av 24 saker.

søknader totalt. Tallene viser en klar tendens til at det er lettere å få dispensasjon etter de materielle unntaksbestemmelsene enn etter de økonomiske unntaksbestemmelsene i erstatningssaker.

6.3.7 Husleiesaker

Den totale andelen innvilgelser i husleiesaker er 26,3 % (fem saker), se Figur 11. Deler av husleieområdet er prioritert. De sakene som ble fremmet etter unntaksbestemmelsene var tilfeller der utleier ville heve husleiekontrakten, saker om depositum og om boligens tilstand. Det er generelt grunn til å sette spørsmålstegn ved at innvilgelsesprosenten i husleiesaker er såpass lav. Statistikk fra både Juss-Buss, Gatejuristen og Fri rettshjelp³⁶⁵ viser at svært mange ressursvake personer har problemer innenfor dette feltet. Forvaltningens vurderinger bærer preg av dårlig rettskildebruk. Likhetsstrekk er et moment som skal vektlegges etter loven, men ofte så vi at det i stedet ble vektlagt at saken er uprioritert. Her bør lovens ordlyd veie tyngst, særlig sett i sammenheng med lovens formål som er ment å være en sosial støtteordning. Det er vanskelig å se hvordan rettssikkerheten til de aller svakeste skal styrkes, uten samtidig å prioritere de områdene der ressursvake personer har problemer.³⁶⁶

I Oslo og Akershus blir tre av 12 saker innvilget, i Sogn og Fjordane er tallet to av fem av i Finnmark er det bare to saker totalt og begge disse blir avslått.³⁶⁷

Alle innvilgelsene gjaldt saker som var fremmet etter de materielle unntaksbestemmelsene (tabell 17). Det ble søkt om rettshjelp etter § 11 fjerde ledd i fire saker, men ingen av disse ble innvilget.³⁶⁸

Det er interessant å merke seg er at det var kun kvinner blant de søkerne som fikk innvilget rettshjelp til husleietvister.³⁶⁹ Imidlertid dreier det seg som sagt bare om fem saker, slik at det er vanskelig å si om dette gjenspeiler reelle forskjeller.

³⁶⁵ Se for eksempel årsrapport Juss-Buss 2006 s 27 og årsrapport Gatejuristen 2006 s 4

³⁶⁶ Mer om dette i kapittel 11

³⁶⁷ Se vedlegg 4, tabell 17

³⁶⁸ Se vedlegg 4, tabell 18

³⁶⁹ Se vedlegg 4, tabell 19

6.3.8 Arbeidsrett

24,1 % av arbeidsrettssakene ble innvilget, se Figur 11. Også innenfor arbeidsretten er noen områder prioriterte etter rettshjelpsloven. Dette gjelder oppsigelse og avskjed i arbeidsforhold, jf punkt 4.2.1. Mange av sakene som ble avslått dreide seg om innkreving av lønn og/ eller feriepenger, i flere tilfeller i forbindelse med en ulovlig oppsigelse. I disse sakene ble det skilt mellom oppsigelsessaken og lønnskravet. Lønnskrav blir regnet som pengekrav, og det skal dermed i følge rundskrivet³⁷⁰ føres en svært restriktiv praksis.³⁷¹ Arbeidsrettslige saker er gjerne av svært stor betydning for den enkelte. Ved å ikke gi rettshjelp også i andre arbeidsrettslige saker enn de prioriterte, blir det et kunstig skille mellom saker der arbeidsgiver foretar en ulovlig oppsigelse eller avskjed og i andre saker som gjelder arbeidsrett. Dersom man vil useriøse arbeidsgivere til livs, må man også sørge for et effektivt middel til å verne om rettighetene.

Særlig i Oslo og Akershus ble det søkt om rettshjelp i endel arbeidsrettslige saker. 15 % av sakene der ble innvilget (tre saker). I Sogn og Fjordane var det bare tre saker og alle ble avslått, mens i Finnmark ble fire av seks saker innvilget.³⁷²

Det var kun saker etter de materielle unntaksbestemmelsene som ble innvilget. Disse utgjorde også den største delen av søkermassen. Det ble søkt rettshjelp i arbeidsrettssaker etter de økonomiske unntaksbestemmelsene i 30 % av sakene. Ingen av disse ble innvilget.³⁷³

Innvilgelsesprosenten for menn og kvinner er relativt lik.

6.3.9 Arvesaker

23,8 % av alle sakene som dreide seg om arv ble innvilget, se Figur 11. Imidlertid utgjør dette bare fem av totalt 21 saker, slik at det er vanskelig å generalisere på bakgrunn av disse tallene. Mange av avslagene ble begrunnet med at det var sannsynlig at man ville motta arv og dermed ville kunne dekke rettshjelpsutgiftene selv. Det kan altså virke som at man anser arvesaker for å være av mindre velferdsmessig betydning for den enkelte.

³⁷⁰ G-12/05, punkt 5.5.2

³⁷¹ Se nærmere om bruken av ”pengekravsmomentet” i punkt 8.1.13

³⁷² Se vedlegg 4, tabell 17

³⁷³ Se vedlegg 4, tabell 18

I utvalget vårt i Oslo og Akershus fant vi ti arvesaker, men ingen av disse ble innvilget. I Finnmark fikk fire av åtte personer innvilget, og i Sogn og Fjordane var tallet én av tre. Igjen ser vi at praksisen i Oslo er mer restriktiv enn i de andre fylkene.

Det var kun saker etter de materielle unntaksbestemmelsene som ble innvilget. Dette henger nok sammen med at det presumeres at de som tjener over inntektsgrensene har mulighet til å betale for rettshjelp i slike saker selv, særlig i tilfeller der man er ventet å motta arv. Det var kun i tilfeller der søker sto i reell fare for å gå glipp av arv av en viss størrelse, og det var klart at vedkommende ikke hadde noen mulighet til å betale for rettshjelp selv, at søknaden ble innvilget.

6.3.10 Trygde- og pensjonssaker

Trygde- og pensjonssakene hadde den nest laveste innvilgelsesprosenten totalt sett, med bare 23,6 % innvilgelse, se Figur 11. Klage- og ankesaker etter folketrygdloven § 21-12 er prioriterte. Likevel vil disse sakene i noen grad avslås under henvisning til veiledningsplikten.

I Oslo og Akershus var andelen innvilgelser 18,2 % og i Sogn og Fjordane var den på 20 %. I Finnmark var innvilgelsesprosenten 38,5 %.³⁷⁴ Finnmark har altså en langt høyere innvilgelsesprosent enn de andre fylkene. Noe av forklaringen kan ligge i at behovet på dette området antas å være stort, sett hen til den relativt høye andelen trygdede i Finnmark. En annen forklaring ligger er at det generelt føres en mer liberal praksis i dette fylket.

Det er flest søknader etter § 11 fjerde ledd og § 16 tredje ledd, mens det er flest innvilgelser etter § 11 tredje ledd.³⁷⁵ Sakførselssakene gjelder stort sett anke av kjennelser fra trygderetten. Bare tre av 19 sakførselssaker ble innvilget. Praksisen på dette området er svært strengt. I vedtakene ble det ofte vist til at rettssikkerheten måtte anses ivaretatt ved den forvaltningsmessige behandlingen i tidligere instanser.³⁷⁶ Det ble også vist til at det i følge rundskrivet skal føres en svært restriktiv praksis ved vurderingen av anke av domstolsavgjørelser, samt at søkeren hadde fått fri rettshjelp på tidligere stadium.³⁷⁷ En kategorisk bruk av dette argumentet er vanskelig å forene med kravet om adgang til

³⁷⁴ Se vedlegg 4, tabell 17

³⁷⁵ Se punkt 5.9.4

³⁷⁶ Se punkt 8.1.4

³⁷⁷ Se punkt 8.1.14

domstolene etter EMK art 6.³⁷⁸ Særlig i noen saker går fylkesmannen svært langt i å lene seg på et annet forvaltningsorgans vurderinger av bevissspørsmål og kompleksiteten av en sak.

6.3.11 Fast eiendom

22,7 % av sakene som gjaldt fast eiendom ble innvilget. Rundskrivet³⁷⁹ angir at det som hovedregel ikke skal gis retthjelp på dette feltet. Dette begrunnes med at slike saker ikke objektivt sett angår folk sterkt personlig. Dette er nok forklaringen på den lave innvilgelsesprosenten. Det var ingen store forskjeller mellom fylkene. I Oslo og Akershus var innvilgelsesprosenten 25 % (2 av 8 saker), i Sogn og Fjordane var den også 25 % (1 av 4 saker) og i Finnmark var den 20 % (2 av 10 saker). Det var noen høyere innvilgelsesprosent blant kvinner enn blant menn i disse sakene (21,4 % kvinner mot 14,3 % menn), men det var også klart flest søknader fra kvinner.³⁸⁰ Det var flest innvilgelser etter § 11 tredje ledd (30,8 %, 4 av 13 saker). Ingen av sakene som gjaldt økonomisk dispensasjon ble innvilget (her var det 5 søknader totalt).

6.3.12 Andre saker

Denne gruppen, som inkluderer flere ulike sakstyper, har en innvilgelsesprosent på hele 50 %, se Figur 11. Kategorien har en generelt høy innvilgelsesprosent. Dette kommer særlig av at det er flere innvilgelser enn avslag i saker om forretningsforhold, fare for å miste bolig man eier, straffegjennomføring og psykisk helsevern.³⁸¹ Med unntak av forretningsforhold er dette svært inngripende områder som er av stor personlig betydning for folk. Når det gjelder forretningsforhold dreier dette seg i stor grad om reindrift blant samer i Finnmark.

6.3.13 Oppsummering av sakstyper

Det er høyest innvilgelsesprosent i sossalsaker, barnevernssaker, saker om pengekrav, utlendingssaker og familiesaker. På noen områder er innvilgelsesprosenten så høy at det er verdt å se på om større deler av området skal prioriteres. Noen sakstyper og situasjoner innvilges nærmest kategorisk, mens på andre saksområder innvilges kun saker som etter sin art er svært spesielle og av veldig inngripende karakter. Disse sakene viser spesielt hvor viktig

³⁷⁸ Dette utdypes i kapittel 12

³⁷⁹ G-12/05 punkt 5.5.2

³⁸⁰ Se punkt 5.9.8. 14 søkere var kvinner og 7 søkere var menn.

³⁸¹ Vedlegg 4, tabell 22.

det er med unntaksbestemmelser. Ser man på sakene som avslås er det særlig i trygdesaker, arvesaker og arbeidssaker at er avslagsprosenten høy. Tidligere forskning har avdekket et stort udekket rettshjelpsbehov i slike saker.³⁸² Sett hen til at lovens formål er å sørge for at man ikke lider rettstap som følge av at de ikke har ressurser til å ivareta et rettshjelpsbehov av velferdsmessig betydning, er det uheldig at blant annet ikke saker som trygde- og arbeidsrettslige saker i større grad omfattes av praksis etter unntaksbestemmelsene.

6.4 Motpart

6.4.1 Generelt

45,2 % av søkerne som hadde saker mot offentlig motpart fikk innvilget fri rettshjelp, mot 30 % av de med privat motpart.³⁸³ Av de sakene med offentlig motpart som ble innvilget er det en overvekt av saker innenfor barnevern, utlendingsrett, trygde- og pensjonsrett, sosialrett og andre saker, herunder særlig erstatningssaker. Av sakene med privat motpart ble særlig familiesaker, pengekrav og saker i arbeidsforhold innvilget.

I forarbeidene til loven fremheves det at det kan foreligge et særlig behov for rettshjelp i saker mot det offentlige.³⁸⁴ I rundskrivet³⁸⁵ fremheves det at det i saker etter § 11 tredje ledd skal ses hen til om motparten er sterk, herunder for eksempel det offentlige. Det er akseptert at den jevne rettshjelpssøker kan ha et ekstra behov for bistand i saker med offentlig motpart. Vår undersøkelse viser en overvekt av innvilgelser i slike saker, noe som viser at forvaltningens praksis på dette området stemmer overens med intensjonene. Dette er særlig interessant med tanke på at loven legger opp til at i endel saker mot det offentlige skal veiledningsplikten være tilstrekkelig til å ivareta søkerens interesser, jf subsidiaritetsregelen i § 5. I vår gjennomgang så vi flere eksempler på at saker ble avslått etter § 5. Det kan likevel se ut som om det blir regnet som et større velferdsmessig problem å ha en sak mot det offentlige enn mot en privat motpart.

I saker med offentlig motpart innvilges det langt flere saker etter de materielle unntaksbestemmelsene enn etter de økonomiske. Her er innvilgelsesprosenten i materielle

³⁸² Se punkt 3.1

³⁸³ Se vedlegg 4, tabell 23

³⁸⁴ Jf Ot.prp. nr 35 (1979-1980) punkt 6.6.2

³⁸⁵ G-12/05, punkt 5.5.1

dispensasjonssaker på 52,5 % (128 saker), mot 18,2 % i økonomiske dispensasjonssaker (12 saker).³⁸⁶ Dette er i tråd med det vi forventet idet flere av sakene med offentlig motpart gjelder ulike former for økonomiske støtteordninger. I tillegg er det generelt større andel innvilgelser i saker etter de materielle unntaksbestemmelsene. Også i saker med privat motpart er det større andel innvilgelser i disse sakene. Der er forskjellen imidlertid ikke like stor. Innvilgelsesprosenten er 35,8 % (48 saker) i saker etter de materielle unntaksbestemmelsene og 24,3 % (33 saker) i saker etter de økonomiske unntaksbestemmelsene.³⁸⁷ Dette viser at personer med privat motpart er en noe mer resurssterk gruppe og at søknadene dermed i større grad gjelder økonomisk dispensasjon.

Når vi ser på hvilke saker som blir innvilget, ser vi imidlertid at det i større grad innvilges rettsrådssaker med offentlig motpart (50,4 %) sakførselssaker med offentlig motpart (24,2 %). For saker med privat motpart ser man det omvendte mønsteret: her innvilges i størst grad sakførselssaker med privat motpart 28,2 %, mot 35,9 % innvilgelser i rettsrådssakene.³⁸⁸ Deler av dette skyldes nok sammensetningen av saksområder, men det kan også peke på at saker mot forvaltningen i mindre grad kommer opp for domstolene.³⁸⁹

6.4.2 Forskjeller mellom fylkene

Vi ser at det er en høyere andel innvilgelser i saker med offentlig motpart enn med privat motpart i alle tre fylkene, se Figur 12. I Oslo og Akershus er innvilgelsesprosenten i saker med offentlig motpart 33,6 %, mot 18,9 % i saker med privat motpart. I Sogn og Fjordane er forholdet 44,8 % mot 32,7 % og i Finnmark 64,0 % mot 45,8 %. Selv om tendensen er den samme i alle fylkene, er det grunn til å sette spørsmålstegn ved at såpass få saker med privat motpart blir innvilget i Oslo og Akershus. Dette henger nok særlig sammen med at Oslo og Akershus er det fylkesmannsembete med lavest andel innvilgelser i familiesaker. I tillegg var det en overvekt av private motparter i saker som ble fremmet etter de økonomiske unntaksbestemmelsene. I Oslo og Akershus var innvilgelsesprosenten i saker etter de økonomiske unntaksbestemmelsene svært lav, og det er nok også en forklaring på den store forskjellen her.³⁹⁰

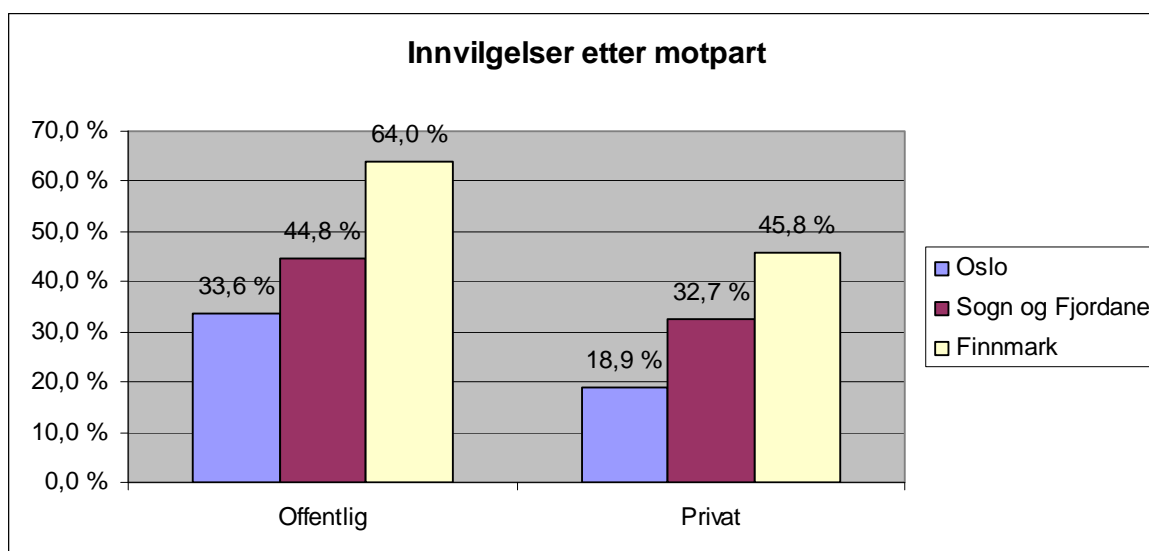
³⁸⁶ Se vedlegg 4, tabell 12

³⁸⁷ Se vedlegg 4, tabell 24

³⁸⁸ Se vedlegg 4, tabell 24

³⁸⁹ Som nevnt i eksempelvis punkt 5.9.11 om søkingen i sossalsaker.

³⁹⁰ Se om dette punkt 6.2.2



Figur 12 Innvilgelsesprosent for saker med offentlig og privat motpart

6.4.3 Kjønnforskjeller

Som beskrevet under punkt 5.10 har menn en overvekt av saker med offentlig motpart. Likevel er det flere kvinner som får innvilget saker mot offentlig motpart. 51,8 % av kvinnene som hadde saker mot en offentlig motpart fikk innvilget rettshjelp, mot 38,2 %. Forskjellen kan nok i stor grad forklares med at kvinner får innvilget flere barnevernssaker og utlendingssaker enn menn. Innvilgelsesprosenten i saker med privat motpart var relativt lik, med henholdsvis 27,7 % for kvinner og 31,8 % for menn.³⁹¹

6.5 Hvem fremmer søknaden?

Rettshjelpsloven legger opp til at privatpersoner selv skal kunne kontakte fylkesmannen for å søke om fri rettshjelp. Fylkesmannen gir så en bevilgning som søkerne kan ta med seg når de oppsøker advokat. I Oslo og Akershus så vi at ca 10 % av søkermassen selv fremmet søknad for fylkesmannen.³⁹² To personer fikk fremmet søknaden sin av en fagforening eller et offentlig organ, mens resten av søknadene ble fremmet av advokat. I de øvrige fylkene kom søknadene nesten utelukkende fra advokater. Grunnen til dette var at saksbehandlerne i disse fylkene henviste søkere til å ta kontakt med advokat med en gang.

Det er altså kun i Oslo og Akershus det er grunnlag for å se på forskjellene i innvilgelsesprosent i forhold til hvem som fremmer søknaden. I saker som ble fremmet av privatpersoner, var innvilgelsesprosenten 10,3 %. Andelen innvilgelser i saker som ble

³⁹¹ Se vedlegg 4, tabell 25

³⁹² Se punkt 5.6

fremmet av advokat var høyere, 28,2 %.³⁹³ Forskjellen kan nok til en viss grad forklares med den silingen som skjer hos advokatene. Ved å kontakte advokat får man også vurdert hvorvidt man i det hele tatt har et juridisk problem. Avhengig av om de tror at det vil være mulig å få innvilget søknaden eller ikke, vil de rådgi klientene sine om å gå videre med saken eller la være. Flere av de sakene som ble fremmet av privatpersoner i Oslo og Akershus bar tydelig preg av at man ikke visste om man hadde et juridisk problem. Endel saker bar også preg av ren kverulering, og noen saker var fremmet av mentalt ustabile personer. I tillegg kan det være at enkelte personer klarer å løse sine egne juridiske problemer etter å ha snakket kort med advokat. Vi har inntrykk av at det ytes betydelig grad av denne typen gratis, korte rettsråd av advokater.

En annen forklaring kan være at privatpersoner har vanskeligere for å nå frem med rettshjelpssaken sin når de står alene enn når de har bistand fra advokat. Man kan tenke seg at advokatene klarer å argumentere mer effektivt og med en autoritet som gjør at de i større grad får gjennomslag enn det privatpersoner gjør. Forskjellen i innvilgelsesprosent viser at lovens system i stor grad er advokatbasert.³⁹⁴ Det kan også indikere at fylkesmannen ikke oppfyller veilednings- og utredningsplikten godt nok i saker som fremmes av privatpersoner.

6.6 Kjønnssfordeling

6.6.1 Generelt

Som vi har vært inne på underveis, foreligger det kjønnsforskjeller i innvilgelsesprosenten for flere av sakstypene. Vi vil her se på kjønnssfordelingen generelt og om det foreligger forskjeller mellom fylkene.

Av søkermassen ser vi at menn utgjør 45,9 %, mens kvinner utgjør 50,7 %.³⁹⁵ Tidligere rettshjelpsundersøkelser har avdekket at kvinner har et noe større rettshjelpsbehov enn menn.³⁹⁶ I vårt utvalg er det en noe høyere innvilgelsesprosent for kvinner enn for menn. Totalt fikk 35,6 % av mennene innvilget sine søknader, mens det tilsvarende tallet for kvinner var 39 %. Forskjellen mellom innvilgelsesprosentene er således svært liten. I tillegg fikk ti par

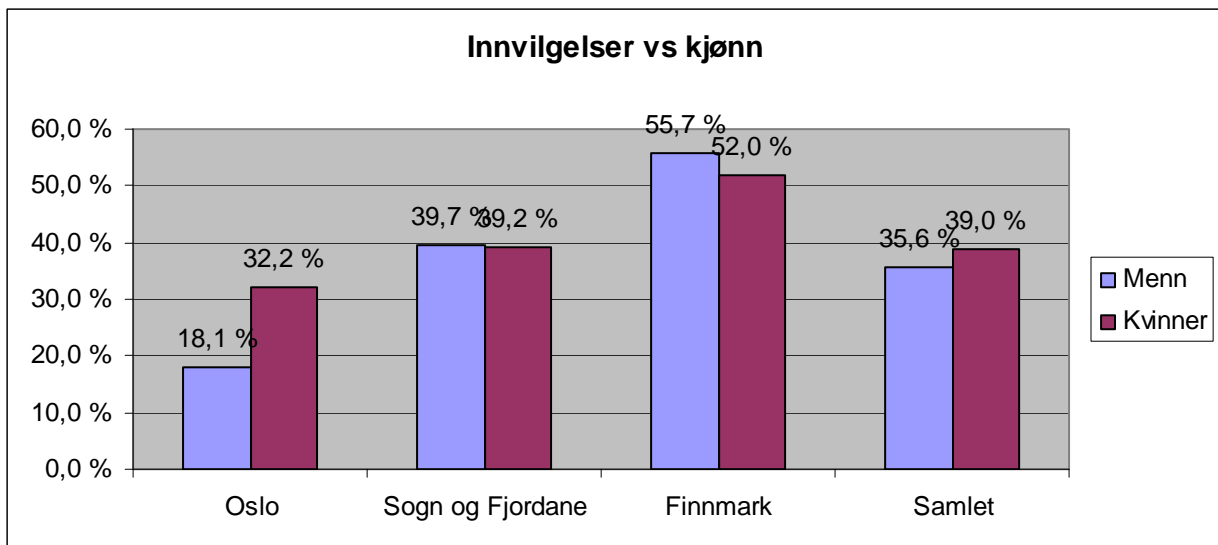
³⁹³ Se vedlegg 4, tabell 26

³⁹⁴ Dette blir drøftet ytterligere i punkt 11.4

³⁹⁵ Jf punkt 5.3

³⁹⁶ Se for eksempel Graver m.fl. 2002 punkt 4.3.2.1

innvilget sine søknader, noe som utgjør 55,6 % av de 18 parene som søkte. Tallene for par er imidlertid så små at vi ikke vil kommentere dem nærmere.



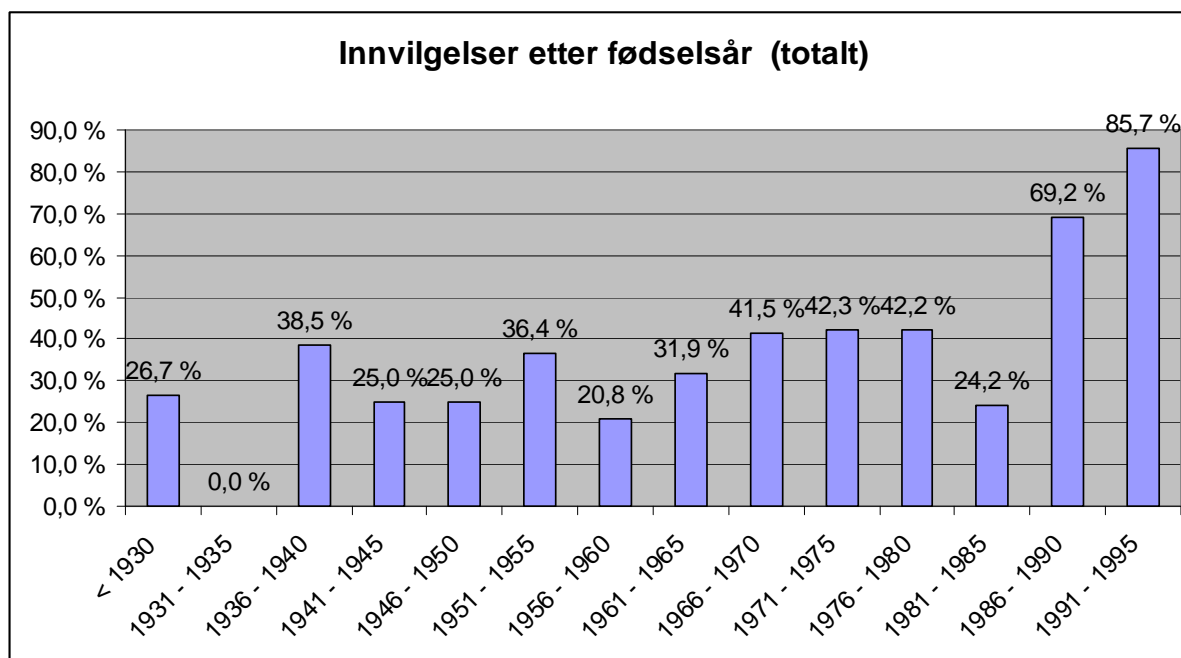
Figur 13 Innvilgelser fordelt på kjønn (forskjeller mellom fylkene)

6.6.2 Forskjeller mellom fylkene

Ser vi på fylkene hver for seg, avdekkes endel interessante forskjeller. I Oslo og Akershus fikk bare 18,1 % av mennene som søkte innvilget sine søknader, mens 32,2 % av kvinnene fikk innvilgelse. I Sogn og Fjordane lå innvilgelsesprosenten på henholdsvis 39,7 % og 39,2 %. I Finnmark fikk 55,7 % av de mannlige søkerne og 52 % av de kvinnelige søkerne innvilget rettshjelp etter unntaksbestemmelsene. Som vi ser er det lite forskjell mellom innvilgelsesprosenten i Sogn og Fjordane og i Finnmark. I Oslo og Akershus er det en stor forskjell mellom innvilgelsesprosenten for menn og for kvinner. Noe av forklaringen til dette finner vi i utlendingssakene (se punkt 6.3.4). Forskjellen så stor at det er grunn til å spørre seg om det foregår en ubevisst diskriminering av menn, og menns problemer.

6.7 Aldersfordeling

Som figuren viser, ligger innvilgelsesprosenten totalt for alle fylkene mellom 20 % og 42 %, dog med en markant høyere innvilgelsesprosent hos de unge søkerne.



Figur 14 Innvilgelser fordelt på alderskategorier.

Søkere født mellom 1966 og 1980 får innvilget rettshjelp i rundt 42 % av sakene, mens innvilgelsesprosenten er lavere både blant de som er eldre og yngre enn denne gruppen. Et unntak er gruppen unge voksne og mindreårige, der innvilgelsesprosenten er svært høy. Ser vi på aldersgruppene opp mot sakstypene, finner vi at det blant de eldste av søkerne ikke foreligger særlig grad av systematikk i hvilke saker som innvilges. For søkere som er født senere enn 1950 ser vi imidlertid at noen saksområder som har høyere innvilgelsesprosent. Dette er særlig familierett og erstatningssaker blant de eldste i gruppen, og familierett, barnevern og utlendingsrett blant de yngre. Blant de yngste søkerne er det særlig stor innvilgelsesprosent i barnevernssaker. Forskjellene i innvilgelsesprosent i de ulike aldersgruppene avhenger nok snarere av hvilke sakstyper som innvilges, heller enn systematiske forskjeller basert på alder. Unntaket er de yngste søkerne, der vi så at alderen ble særlig vektlagt.³⁹⁷

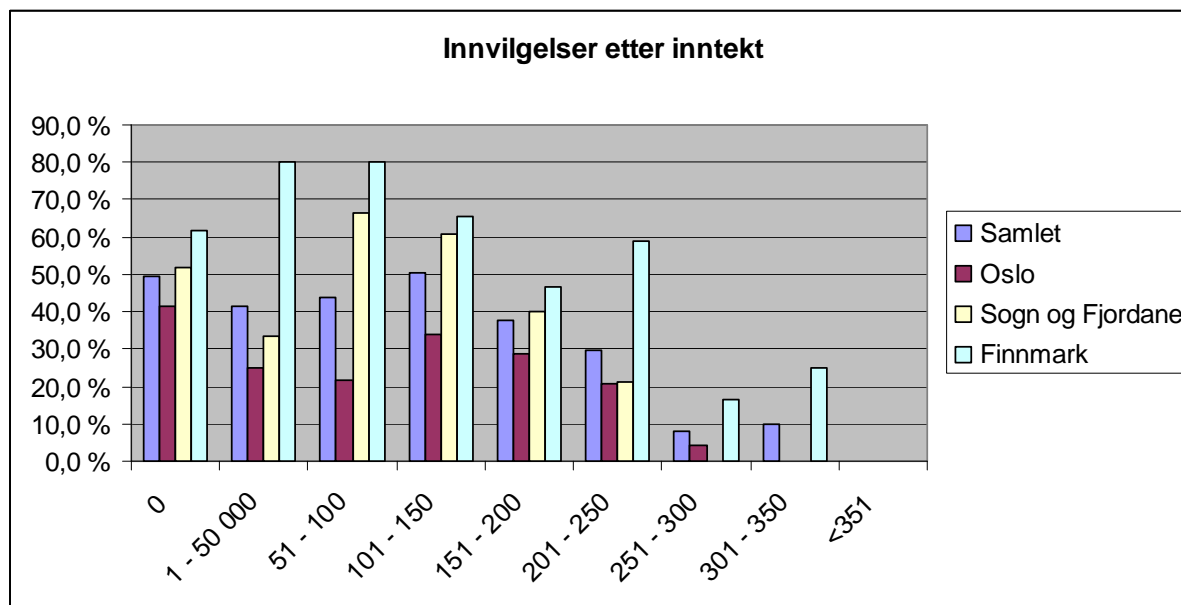
6.8 Inntekt

6.8.1 Generelt

Ved å se på innvilgelsesprosenten i ulike inntektsgrupper kan vi si noe om inntektsnivået blant de som får innvilget rettshjelp. Samlet for alle tre fylkene lå gjennomsnittsinntekten blant alle søkerne i utvalget på 140 000 kr. Til sammenligning var gjennomsnittsinntekten

³⁹⁷ Dette er drøftet i punkt 8.1.3, under personlige ressurser.

blant søkerne som fikk innvilget rettshjelp 110 000 kr. Dette gir en indikasjon på at det er de mest ressursssvake som får innvilget rettshjelp. 25 % av søkerne som fikk innvilgelse hadde ikke skattbar inntekt. Av dem som fikk avslått sine søknader var det også en relativt høy andel uten inntekt, 15,5 %.



Figur 15 Innvilgelser fordelt på inntektskategorier.³⁹⁸

Blant søkerne uten inntekt var innvilgelsesprosenten på 49,5 %. Andelen innvilgelser blant søkere som tjente mellom 1 og 50 000 kr var 41,7 %, mens i gruppen som tjente mellom 50 001 og 100 000 kr var innvilgelsesprosenten 43,6 %. Totalt fikk 46,6 % av de som tjener mindre enn 100 000 kr innvilget søknaden. Dette er relativt høye innvilgelsesprosent, men viser også at det er mange ressursssvake søkere som ikke får innvilget fri rettshjelp. Disse gruppene består i stor grad av sosialhjelpsmottakere, asylsøkere, innsatte, studenter og hjemmeværende personer med små deltidsinntekter.³⁹⁹ Med så lave inntekter er man svært sårbar dersom det skulle oppstå juridiske problemer, og man er helt avhengig av gratistilbud. Avslag på rettshjelpssøknaden vil mange tilfeller føre til at disse personene overhodet ikke får fremmet saken sin. Det er verdt å diskutere om rettshjelpstilbudet treffer denne gruppen godt nok.

For søkere som tjente mellom 100 001 kr og 150 000 kr var innvilgelsesprosenten på 50,5 %, som er høyest av alle inntektsgruppene. I likhet med den forrige gruppen, har også denne gruppen så lave inntekter at det kan være vanskelig å måtte betale for rettshjelp selv.

³⁹⁸ Se vedlegg 4, tabell 27

³⁹⁹ Se også punkt 5.5

Innvilgelsesprosenten er høy. Endel av forklaringen på den store andelen innvilgelser kan også ligge i hvilke sakstyper, og hvilke bestemmelser det søkes på. Særlig så vi at barnevernssaker gikk igjen i denne inntektsgruppen.

For gruppen som tjente mellom 150 001 og 200 000 kr og mellom 200 001 og 250 000 kr var andelen innvilgelser hhv. 37,5 % og 29,6 %. Her ser vi at innvilgelsesprosenten begynner å gå ned. I totalt 89,4 % av sakene som ble innvilget hadde søker inntekt under 230 000 kr. Bare 10,6 % (22 søkere) av de som tjente over 230 000 kr fikk innvilget søknaden. Til sammenligning var innvilgelsesprosenten totalt etter § 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd på 22,2 % (45 saker), noe som er markant færre enn tredjeleddssakene (se punkt 6.2.1). Dette er nok forklaringen bak nedgangen i antall innvilgelser i denne inntektskategorien.

For søkere i intervallet 250 001 til 350 000 kr var det i underkant at 10 % innvilgelse. Blant de som tjente over 350 001 kr var det ingen innvilgelser. Vi anser det som ganske naturlig at innvilgelsen er såpass lav for de høyere inntektsgruppene.

Når vi sammenligner inntekten hos de som søker med hvilken bestemmelse det søkes rettshjelp etter, ser vi at det er en forskjell i inntekten mellom personer som søker på de materielle og de økonomiske unntaksbestemmelsene. Gjennomsnittsinntekten blant søkerne som fikk innvilget søknad etter de materielle bestemmelsene var 89 700 kr etter § 11 tredje ledd og 108 700 kr etter § 16 tredje ledd. Til sammenligning var gjennomsnittsinntekten blant dem som fikk innvilget økonomisk dispensasjon 177 900 kr etter § 11 fjerde ledd, og kr 145 200 etter § 16 fjerde ledd.

6.8.2 Forskjeller mellom fylkene

Oslo og Akershus har generelt lavest innvilgelsesprosent, 26,4 %, men de har også den laveste gjennomsnittsinntekten blant fylkene. Gjennomsnittsinntekten i utvalget i Oslo og Akershus er 136 000 kr, mens gjennomsnittsinntekten blant innvilgelsene i Oslo og Akershus er 102 000 kr. Gjennomsnittsinntekten blant søkerne som fikk innvilget rettshjelp etter unntaksbestemmelsen i Sogn og Fjordane var 103 000 kr, mens den i Finnmark var hele 120 000 kr. Finnmark var også det fylket som hadde høyest gjennomsnittsinntekt totalt blant søkerne, med 149 000 kr.⁴⁰⁰ Dette kan være en indikasjon på at de som får innvilget rettshjelp i

⁴⁰⁰Se vedlegg 4, tabell 27

Oslo og Akershus og Sogn og Fjordane er mer resurssvake enn de som får innvilget rettshjelp i Finnmark. På den andre siden er det i Oslo og Akershus flere alternative tiltak som er med på å minske behovet for rettshjelp, mens tilgangen på slike alternativer kanskje er mindre i distriktene.

I Oslo og Akershus er innvilgelsesprosenten for de uten inntekt på 41,7 %. Totalt fikk 33 % av de som tjente mindre enn 100 000 kr innvilget sine søknader. Sogn og Fjordane fikk 51,6 % av de uten inntekt innvilget sine søknader, mens det tilsvarende tallet for Finnmark var 61,5 %. Av de som tjente under 100 000 kr var innvilgelsesprosenten henholdsvis 51,2 % og 69,6 % i de to fylkene.

Som nevnt overfor ser vi at praksisen gjenspeiler at behovet er størst i den mest resurssvake delen av søkermassen. Det er imidlertid grunn til å merke seg at store deler av lavinntektsgruppene likevel ikke får innvilget rettshjelp.

I de øvrige inntektsgruppene stemmer tallene for de ulike fylkene ganske godt overens med de samlede tallene for innvilgelser. Det er imidlertid verdt å merke seg at Finnmark har en høy innvilgelsesprosent for gruppen som tjener mellom 200 001 kr og 250 000 kr (59,1 %, 13 saker). Blant de som tjener mellom 250 001 kr og 300 000 kr er det fire innvilgelser. Totalt for alle fylkene er det bare fem innvilgelser i denne gruppen, så tallet må sies å være ganske høyt. Forklaringen på at det i Finnmark gis såpass mye rettshjelp også til søkere i disse inntektsklassene, kan være de i større grad enn de andre fylkene foretar en helhetlig vurdering av søkerens økonomiske situasjon. En annen forklaring kan være den liberale praksisen i de spesielle samerettssakene. Forskjeller mellom fylkene ved vurderingen etter bestemmelsene om økonomisk dispensasjon drøftes i punkt 9.2.

6.9 Oppsummering

Generelt ser vi at innvilgelsesprosenten på søknader etter rettshjelpslovens unntaksbestemmelser er relativt høy, med 38 %. Det er store forskjeller i innvilgelsesprosent etter de ulike bestemmelsene. Saker etter § 11 tredje ledd har størst andel innvilgelser, med hele 53,3 %, mens det i saker etter § 11 fjerde ledd innvilges kun 20,2 %. Dispensasjonene etter § 11 fjerde ledd inkluderer en del tilfeller hvor det ble dispensert på bakgrunn av formue i bolig, så den reelle prosentandelen av dispensasjoner er lavere. For sakførselssakene er ikke tallene fullt ut sammenlignbare, men man ser likevel at innvilgelsesprosenten i uprioriterte

rettsrådssaker er høyere i sakførselssakene. Vi ser videre at innvilgelsesprosenten varierer mellom ulike sakstyper. Søknader i blant annet sosialsaker, barnevernssaker og pengekravssaker blir innvilget relativt ofte i tilfeller der det offentliges veiledningsplikt ikke er tilstrekkelig til å ivareta søkers behov eller det har oppstått en konflikt mellom søker og det offentlige. I andre saker, som arbeids-, trygde-, og arverettslige saker, er innvilgelsesprosenten lav. Vi ser også at innvilgelsesprosenten er høyere i saker med offentlig motpart enn i saker med privat, at tilfeller der advokat fremmer søknader blir oftere innvilget enn det søker selv fremmer søknaden og at innvilgelsesprosenten er høyere jo mindre inntekt søker har. I tillegg har vi sett visse forskjeller mellom fylkene, herunder særlig at innvilgelsesprosenten etter § 11 fjerde ledd og § 16 tredje ledd er svært ulik, og at praksis i Oslo og Akershus fremstår som klart strengest.

7 Hvem klager? Praksis hos Justissekretariatene

7.1 Innledning

En viktig rettssikkerhetsgaranti ved forvaltningens saksbehandling er adgangen til å påklage vedtak.⁴⁰¹ For å kartlegge bruken av unntaksbestemmelsene, må vi også se på saker hvor fylkesmennenes avgjørelser påklages. Det er Justissekretariatene som er klageinstans for fylkesmannens avgjørelser etter rettshjelpsloven.⁴⁰² Vi har gjennomgått 150 saker hos Justissekretariatene. Hos Justissekretariatene hadde vi stort sett ikke tilgang på annet enn vedtakene. Dette innebærer derfor at vi ikke har statistikkført informasjon om klagerens inntekt.

Vi vil i det følgende først kommentere hvilke grupper som klager, og deretter se på de sakene som innvilges. Underveis vil vi trekke paralleller til funnene fra fylkesmannsembetene.

7.2 Omfanget av klagesakene

Totalt var det ca 350 saker fra 2006 og 2007 registret som rettshjelpssaker i Justissekretariatenes arkiv. 252 av sakene gjaldt avgjørelser etter unntaksbestemmelsene. Det

⁴⁰¹ Jf forvaltningsloven § 28 flg.

⁴⁰² Myndighet som klageinstans for vedtak etter rettshjelpsloven er delegert fra Justisdepartementet til Justissekretariatene, jf rundskriv G 06/2006, jf rettshjelpsloven § 26.

er omtrent 2200 avslag etter loven i 2007 og 3000 avslag i 2006.⁴⁰³ Vi ser altså at klageprosenten bare utgjør ca 10,7 %.⁴⁰⁴ I tillegg er det endel klager som omgjøres av fylkesmennene selv.⁴⁰⁵ Vi har ikke oversikt over hvor mange saker det utgjør. Andelen saker som påklages er uansett ganske lav.

Av de 150 sakene vi gjennomgikk,⁴⁰⁶ var det kun 5,3 % (8) som ble omgjort og innvilget av Justissekretariatene.⁴⁰⁷

Dette viser at praksis fra klageinstansen i liten grad innvirker på den totale bruken av reglene. Både andelen saker som påklages og andelen saker som omgjøres er svært lav.

7.3 Hvem klager?

Vi vil her forsøke å gi et bilde av hvem som påklager fylkesmennenes avgjørelser etter unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven.

7.3.1 Kjønn

Som vi kan se av tabellen under, mottok Justissekretariatene et relativt likt antall klagesaker fra kvinner og menn i den perioden vi har gjennomgått, dog med en liten overvekt av menn. Dette skyldes sannsynligvis at det er flere kvinner enn menn som får innvilget rettshjelp.⁴⁰⁸

⁴⁰³ Jf Justissekretariatenes rettshjelpsstatistikk, se vedlegg 3. Som nevnt i note 205 må tallene fra denne statistikken brukes med varsomhet, blant annet fordi fylkene har hatt ulike rutiner for registrering.

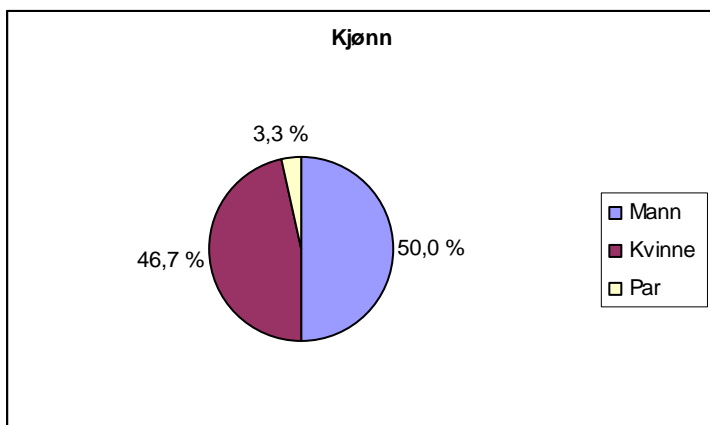
⁴⁰⁴ Tallet er basert på våre funn. Av 350 klagesaker til sammen for siste kvartal i 2006 og nesten hele 2007, antar vi at 4/5 var fra 2007, altså 280 klagesaker. Et gjennomsnitt av avslagsstatistikken fra Justissekretariatene fra 2006 og 2007 gir 2600 avslag per år. Dette gir en avslagsprosent på 10,7 %. Hvis vi bruker tall fra årsrapporten til Justissekretariatene får vi en klageprosent i 2007 på 32,8 %. Dette tilsvarer 722 saker (se også note 407) av 2200 avslag i førsteinstans. Avviket mellom våre tall og Justissekretariatenes egne er ganske stort, og det hersker en viss usikkerhet om hvilket tall som ligger nærmest det riktige.

⁴⁰⁵ Jf forvaltningsloven § 33 annet ledd. Saker som påklages, men der fylkesmannen omgjør sitt eget vedtak, er behandlet sammen med sakene fra førsteinstans. Se kapittel 5 og 6.

⁴⁰⁶ Av dette er det 48 sakførselssaker, og 102 rettsrådssaker. Dette utgjør halvparten av de relevante rettsrådssakene og alle relevante sakførselssaker, som nevnt i kapittel 2.

⁴⁰⁷ I følge Justissekretariatenes egne statistikker behandlet de i 2007 722 klager etter rettshjelpsloven, jfr årsrapport 2007, s. 25. De opererer med en omgjøringsprosent på 7 % for rettsråd og 5 % for sakførsel. Se kapittel 2, særlig note 20, samt note 404, for nærmere forklaring på forskjellen mellom våre og deres tall.

⁴⁰⁸ Jf punkt 6.6



Figur 16 Kjønnfordeling i klagesakene.

Kjønnfordelingen er ulik for rettsrådssaker og sakførelssaker. Av alle klagen som omhandlet rettsråd utgjorde menn 47,1 % og kvinner et flertall med 51 %. For sakførelssakene var det motsatt, der sto menn for 56,5 % av klagen og kvinner for 39,1 %.⁴⁰⁹ Tendensen gjenspeiler søkingen i førsteinstans.⁴¹⁰

7.3.2 Alderssammensetning

Vi har sett på aldersfordelingen blant klagerne,⁴¹¹ men ser ikke forskjeller mellom hvem som søker i førsteinstans og hvem som klager.

7.3.3 Motpart

Av klagen vi gjennomgikk gjaldt 53,3 % saker med offentlig motpart, mens 46,7 % gjaldt saker med privat motpart. Dette stemmer ganske nøyaktig med funnene fra fylkene.⁴¹²

7.3.4 Hvem fremmet klagen?

Klageordningen er, i likhet med prosessen i førsteinstans, i stor grad basert på advokatbruk. 87,3 % av klagen fremmes av advokat, mens 10,7 % av klagen fremmes av privatpersoner selv. I tillegg ble 2 % fremmet av en privatperson på vegne av en annen, i mange tilfeller et familiemedlem.⁴¹³

⁴⁰⁹ Vedlegg 4, tabell 28

⁴¹⁰ Se punkt 5.8

⁴¹¹ Basert på 134 klager der fødselsår var oppgitt.

⁴¹² Se punkt 5.10

⁴¹³ Vedlegg 4, tabell 29

Totalt var det kun 6 % av søkermassen som selv fremmer søknaden for fylkesmannen.⁴¹⁴

Gruppen av personer som fremsetter klagen for Justissekretariatene selv, omfatter både personer som også fremmet søknaden selv og søkere som ikke ønsker kostnadsrisikoen ved å bruke en advokat for å skrive klagen. Det er også mulig at det er tilfeller der søkeren har blitt frarådet å klage, men likevel ønsker å gå videre med saken. Omgjøringsprosenten er svært lav. Mange advokater har nok en oppfatning om at praksis etter unntaksbestemmelsene er svært streng og vil anse det som lite hensiktmessig å utarbeide klager på avslag. Dels vil nok advokatene kvie seg for å bruke tid på å skrive en klage, hvis sjansen er stor for at de ikke får betalt for arbeidet. Endel advokater vil sannsynligvis belaste klientene med denne kostnaden, noe som igjen begrenser klageadgangen for rettshjelpssøkeren pga den økonomiske risikoen.⁴¹⁵ Rettssikkerhetsmessig er det uheldig at slike hensyn spiller inn på avgjørelsen om å påklage rettshjelpsvedtak.

7.3.5 Sakstype

De sakstypene der det fremmes flest klager er familierett med 15,3 % av saksmengden vi har gjennomgått, erstatning med 14,7 % og trygde- og pensjonssaker med 12 %. Nest etter disse kommer utlendingssaker og arbeidsrett med 7,3 %, barnevernssaker og pengekravssaker med 6,7 % og husleie og saker som omhandler fast eiendom med 4,7 %. I tillegg er det en ganske stor bolk med andre saker. Som i tidligere kapitler har vi i denne oversikten valgt å trekke ut erstatning og fast eiendom fra kategorien andre saker.⁴¹⁶

Sakstyper	N =	Prosent
Utlendingsrett	11	7,3 %
Familierett	23	15,3 %
Barnevern	10	6,7 %
Husleie	7	4,7 %
Arbeidsrett	11	7,3 %
Trygde- og pensjonssaker	18	12,0 %
Pengekrav	10	6,7 %
Sosialsaker	1	0,7 %
Arvesaker	2	1,3 %
Erstatning	22	14,7 %
Fast eiendom	7	4,7 %
Andre saker	28	18,7 %
	150	100,0 %

Figur 17 Fordeling av klagesakene.

⁴¹⁴ Se punkt 5.6

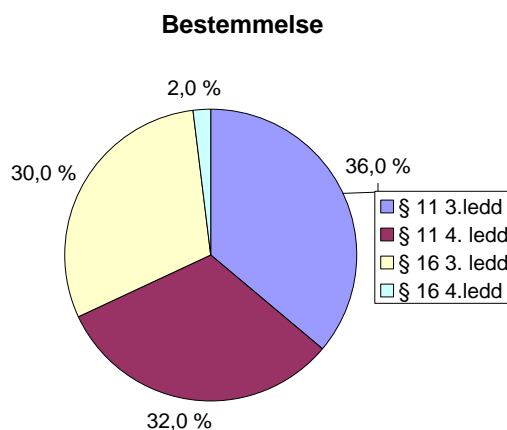
⁴¹⁵ Ringdal 2008 (epost), advokatfullmektig og sekretær for Advokatforeningens Rettshjelps- og salærutvalg. Vi kontaktet henne med spørsmål om hvordan advokatene forholder seg til denne problemstillingen. Hun kontaktet noen av utvalgets medlemmer, som angav at advokater i hovedsak vil ta betalt av klienten for å påklage et avslag.

⁴¹⁶ Jf note 259

Sammenlignet med saksområdene som det søkes på,⁴¹⁷ ser vi at særlig barnevernssaker er lite representert i klagesakene. Dette henger nok sammen med den høye innvilgelsesprosenten i disse sakene. Av de sakene der det var flest avslag i førsteinstans, er det trygdesaker og saker i arbeidsforhold som blir påklaget i størst grad. I tillegg til at disse sakene avslås i relativt stor grad, skyldes klagingen på området antageligvis at søkerne anser dette for å være viktige saker. Klager i arvesaker fant vi svært få av. Dette skyldes sannsynligvis en oppfatning om at det ikke gis rettshjelp i slike saker. Familiesaker utgjør en relativt stor andel av klagesakene. Samtlige av disse er fremmet etter § 11 fjerde ledd,⁴¹⁸ og dreier seg hovedsakelig om dispensasjoner fra inntektsgrensen i prioriterte saker. Ca 1/3 av søknadene om rettshjelp i familiesakene i førsteinstans ble innvilget.⁴¹⁹ Den høye andelen klager kan indikere et behov for en mer fleksibel unntakspraksis ved inntektsoverskridelser i prioriterte saker. Det er også endel erstatningssaker som påklages. Her var praksisen svært varierende, med en høy innvilgelsesprosent i Finnmark og nesten ingen innvilgelser i Oslo og Akershus.⁴²⁰ Den høye klageandelen kan indikere at behovet på området er stort og praksis etter unntaksbestemmelsene ikke dekker dette behovet.

7.3.6 Bestemmelse

Vi har sett på fordelingen av hvilke bestemmelser som er relevante i sakene som påklages til Justissekretariatene. Som vi ser av Figur 18 utgjør klager etter de materielle



Figur 18 Klagesakene fordelt på bestemmelse

unntaksbestemmelsene over 2/3 av saksmengden hos Justissekretariatene. Saker etter § 11 tredje ledd utgjorde 36 %, som tilsvarer 54 saker. Dette er en lavere andel enn søkingen på samme bestemmelse i fylkene, som var 47,5 %. § 11 tredje ledd var den bestemmelsen som ble klart mest innvilget hos fylkesmennene, og det er nok noe av forklaringen til at den utgjør en forholdsmessig mindre andel av saksmengden hos Justissekretariatene. 30 % av klage

⁴¹⁷ Jf punkt 5.9

⁴¹⁸ Vedlegg 4, tabell 30

⁴¹⁹ Se punkt 5.9.1

⁴²⁰ Se punkt 6.3.6

var fremmet etter § 16 tredje ledd (45 saker) og det utgjør således en betydelig større del av saksmengden enn hos fylkesmennene, hvor den kun utgjorde 17,6 %.⁴²¹

Saker etter de økonomiske bestemmelsene utgjorde ca 1/3 av klagesakene. § 11 fjerde ledd utgjorde 32 % av klagen (48 saker), mens det utgjorde 30,7 % av saksmengden hos fylkesmennene. Bare 2 % (3 saker) av klagesakene var fremmet etter § 16 fjerde ledd. Som nevnt tidligere er hovedgrunnen til at vi har få saker etter denne bestemmelsen i vårt utvalg at økonomisk dispensasjon i de prioriterte sakene avgjøres av domstolene, ikke forvaltningen.

Som vi ser er andelen sakførselssaker høyere hos Justissekretariatene enn hos fylkesmennene. En forklaring på dette er at innvilgelsesprosenten fra førsteinstans er lavere for sakførselssaker enn for rettsrådssaker. En annen mulig årsak kan være at den økonomiske risikoen i sakførselssaker er så stor at søkerens eneste mulighet til å få fremmet saken sin er at det gis fri rettshjelp. Det kan dermed være at terskelen for å klage er litt lavere i sakførselssaker enn i rettsrådssaker. Det kan også være at disse sakene er av større velferdsmessig betydning, nettopp fordi man vurderer saken som så viktig at den må fremmes for domstolene.

7.4 Hvem får?

Av de 150 klagesakene var det kun åtte saker som ble innvilget, noe som tilsvarer en omgjøringsprosent på 5,3 %.⁴²² Dette er svært lite. Det er vanskelig å trekke generelle konklusjoner på bakgrunn av de åtte sakene. Vi vil i det følgende gjøre rede for hvilke klagere som fikk sakene sine omgjort, samt hvilken type saker dette er.

De sakstypene som ble innvilget var to utlendingssaker, én barnevernssak, én trygdesak, én sosialsak, én erstatningssak, én sak vedrørende fast eiendom og én sak som omhandlet straffegjennomføring.

Kjønnsbalansen i sakene var jevn, med fire menn og fire kvinner. Ingen av parene som søkte fikk omgjort sine søknader. Seks av innvilgelsene gjaldt saker mot offentlig motpart, mens to gjaldt privat motpart. Også hos fylkesmennene så vi en overvekt av innvilgelser i saker med offentlig motpart. Dette er ofte saker av stor velferdsmessig betydning for folk, og det

⁴²¹ Sml med punkt 5.8 og 6.2

⁴²² I følge Justissekretariatenes årsrapport angis omgjøringsprosenten til mellom 5 og 7 %, se note 407

gjenspeiles i saksbehandlingen. Alle klagenes ble omgjort i vårt utvalg, ble fremmet av advokat. I likhet med det vi så i Oslo og Akershus, bar flere av klagenes ble fremmet av privatpersoner preg av at søker ikke evnet å identifisere det juridiske problemet. Samtlige av innvilgelsene gjaldt tredjeleddssaker, fordelt med fem saker etter § 11 tredje ledd og tre saker etter § 16 tredje ledd. Som nevnt gjaldt ca 1/3 av klagenes økonomisk dispensasjon, men ingen av disse ble omgjort.

7.5 Oppsummering

Vi ser at det i liten grad er forskjeller mellom søkingen på rettshjelp etter unntaksbestemmelsene og klagingen på vedtakene. Det må imidlertid sees i sammenheng med at klageprosenten er svært lav, noe som tilsier at det er mange som ikke påklager avslagene fra fylkesmannen videre. Dette kan svekke klageordningen som rettssikkerhetsgaranti. Det er særlig tydelig når en ser at rettshjelpsordningen også i klageomgangen er svært advokatbasert, med de ulemper det medfører. Videre er omgjøringsprosenten er svært lav. Dette indikerer at Justissekretariatene legger en svært streng vurdering til grunn for om det skal innvilges rettshjelp.

8 Skjønnsmomenter

I denne delen av oppgaven redegjør vi for hvilke skjønnsmomenter forvaltningen vektlegger ved bruken av rettshjelpslovens unntaksbestemmelser. Dette er viktig for å avdekke hvordan loven fungerer og vil blant annet gi grunnlag for å si noe om hvilke momenter som er avgjørende for om søkeren får rettshjelp, om forvaltningen legger uforholdsmessig stor eller liten vekt på enkelte momenter. Det vil også kunne vise hvordan forvaltningen vurderer rettshjelpsbehovet til den enkelte. I noen saker var det imidlertid vanskelig å avdekke hva forvaltningen la avgjørende vekt på, og ofte var det flere momenter som virket i samspill med hverandre.⁴²³

Vi har brukt kvantitativ metode for å finne ut i hvilket omfang skjønnsmomentene benyttes, og alminnelig juridisk metode for å avdekke hvordan momentene brukes. Vedtakene vi har valgt å redegjøre nærmere for er i noen tilfeller representative for forvaltningens bruk av et

⁴²³ Se om denne problemstillingen blant annet Eckhoff 2001 s 21

skjønnsmoment, og i andre tilfeller viser de kun hvordan skjønnsutøvelsen faller ut i enkelttilfeller.

Vi redegjør først for skjønnsutøvelsen i sakene etter rettshjelpsloven § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd om materiell dispensasjon, og så for skjønnsutøvelsen etter § 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd om økonomisk dispensasjon. Vi har valgt å behandle sakene fra alle fylkesmennene og Justissekretariatene sammen. Vedtakene som er fattet av Justissekretariatene er generelt bedre begrunnet og det er lettere å se hvordan skjønnsutøvelsen har foregått. I tillegg er deres praksis i stor grad retningsgivende for underinstansene, slik at en felles behandling bedre vil få frem hovedlinjene i forvaltningens skjønnsutøvelse. Vi kommenterer det kort der det foreligger forskjeller.

8.1 Materiell dispensasjon

Som nevnt i punkt 6.1, blir de materielle unntaksreglene bruk i relativt stor grad. Lovbestemmelsens ordlyd er utgangspunktet for vurderingen av om man skal gi dispensasjon. I seg selv gir imidlertid ikke ordlyden klare føringer for hvilke saker som ansees å oppfylle unntaksbestemmelsens vilkår, og dermed er det en rekke andre momenter som vektlegges i vurderingen.

Vilkåret for å gi dispensasjon i rettsråds- og sakførselssaker er likelydende, men skjønnsmomentene kan likevel brukes på forskjellige måter avhengig av om saken gjelder rettsråd eller sakførsel. Vi vil hovedsakelig behandle momentbruken etter § 11 og § 16 sammen, da den i stor utstrekning er sammenfallende. Der det er forskjeller, vil dette bli kommentert spesielt.

8.1.1 Lovens vilkår

Loven oppstiller som vilkår i uprioriterte saker at saken ”objektivt sett berører søker i særlig sterk grad”. Dette er to vilkår. De er imidlertid svært tett knyttet til hverandre, og det kan være vanskelig å skille mellom hvilket av dem som brukes. I tillegg antar vi at vilkårene ofte er vurdert og ligger til grunn for avgjørelsen selv der de ikke drøftes uttrykkelig.

Vilkårene ble nevnt i mange vedtak, men ofte i form av standardfraser uten videre drøftelse. I slike tilfeller går det ikke klart frem hvordan forvaltningen har brukt dem og hva som er vektlagt i avgjørelsen. En formulering som går igjen i svært mange tilfeller, er:

”Justissekretariatene forstår at saken er av betydning for søkeren, men finner etter en samlet vurdering ikke at saken objektivt sett kan anses å berøre søker i tilstrekkelig sterk grad”.

Forvaltningen gjemmer her alle vurderingene i formuleringen ”etter en samlet vurdering”. Søkeren står igjen med inntrykket av at det er foretatt en forsvarlig vurdering, men har overhodet ingen holdepunkter for å avgjøre dette. Ønsker man å påklage avgjørelsen, er det vanskelig fordi det er umulig å vite hva forvaltningen har lagt til grunn.

8.1.1.1 Berører søker i særlig sterk grad

Vurderingen av om vilkåret om at saken skal berøre søker ”personlig i særlig sterk grad” er knyttet til betydningen saken har for søker. Hvorvidt en sak berører søker i særlig sterk grad, blir hovedsakelig brukt sammen med objektivitetsvilkåret, som blir drøftet nedenfor. I noen saker er sakskomplekset så spesielt at det er klart at vilkåret er oppfylt, og det ser ut til at det ikke er behov for nærmere drøfting av vilkåret. Dette var for eksempel tilfellet i sak nr 60, om ansvar for mindreårig som ble utskrevet fra en ungdomsklinikk. Saken gjengis nedenfor.

I saker som blir innvilget er vilkåret fremme flest ganger i barnevernssaker, utlendingssaker, familiesaker, pengekrav og erstatningssaker.

I utlendingssaker er sak nr. 51 et eksempel på at momentet er brukt i retning resultatet i en sak som ble innvilget.. Saken omhandlet en kvinne med behov for bistand i forbindelse med klage på avslag om oppholdstillatelse og bosetningstillatelse. Søker hadde to barn i Norge, som hun risikerte å miste kontakten med hvis hun ble sendt ut av landet, da barna ville bli værende igjen. Justissekretariatene uttalte:

”Det er ved avgjørelsen lagt særlig vekt på at søker har to barn i Norge som hun ar samværsrett med og at søker risikerer å bli sendt ut av landet dersom hun ikke får påklaget saken sin. En utsendelse ansees å ha særskilt personlig betydning for søker, samt hennes mindreårige barn.”

Her ser man at forvaltningen har lagt vekt på at kontakt med barn må ansees for å berøre søker i særlig sterk grad. Dette må betraktes som representativt for praksis etter bestemmelsene.

Et annet eksempel på at momentet blir benyttet, finner en i sak nr 59. Søker måtte sone en fengselsstraff, men på grunn av helsetilstanden hans, var det viktig at soning (antakelig i behandlingsinstitusjon) kom i gang så raskt som mulig. Her vektla Justissekretariatene at søker ”synes å befinne seg i en ekstraordinært vanskelig situasjon som gjør det nødvendig å igangsette soning uten utsettelse, at søker må antas å være spesielt ressurs svak og således ha begrensede muligheter for selv å ivareta egne interesser i saken, samt at saken objektivt sett forutsettes å berøre søker i særlig sterk grad”. Man ser at der saken har betydning for søkers helsetilstand, anses den for å berøre søker i særlig sterk grad.

Det samme gjelder tilfeller hvor det er tvist om ansvaret for mindreårige. Sak nr 60 gjaldt som nevnt en mindreårig jente som ble utskrevet fra en ungdomsklinikk. Jenta kunne verken bo hos sine foreldre eller hos fosterforeldre, og barnevernet/ kommunen tok ikke ansvar. Spørsmålet var hvem som hadde ansvar for oppfølgingen. I denne saken slår fylkesmannen fast at dette utvilsomt er noe som objektivt sett berører søker i særlig sterk grad.

Vilkåret brukes i noen tilfeller i retning resultatet i avslag, hvor forvaltningen mener saken ikke berøre søker i tilstrekkelig grad til at vilkåret anses oppfylt. Dette så vi blant annet forekomme i endel utlendingssaker som gjaldt utvisning. Rundskrivet⁴²⁴ angir at søker skal ha spesielt sterk tilknytning til landet for å få rettshjelp i slike saker. Der fylkesmannen kommer til at det ikke foreligger spesiell tilknytning, berører heller ikke saken objektivt sett søker i særlig sterk grad. Dette var for eksempel tilfellet i sak nr 37, som nevnt nedenfor. Det fremstår generelt sett som om terskelen for å innvilge rettshjelp i utvisningssaker er svært høy.⁴²⁵

Sak nr 92 gjaldt en mann som trengte bistand til å få sosialstønadsmidlene han hadde fått, ut av konkursboet sitt. Han fikk avslag på søknad om rettshjelp under henvisning til at størrelsen på stønaden var liten, bare 1400 kr, og at det dermed ikke hadde objektivt sett stor innvirkning på søkers velferd. Her tok man ikke hensyn til at mannen ikke hadde andre midler til livsopphold. Dette er også et eksempel på hvordan vilkårene i loven virker når de vurderes i

⁴²⁴ G-12/05, punkt 5.5.2

⁴²⁵ Av de ti sakene vi fant i materialet vårt ble alle avslått, jf punkt 6.3.4

sammenheng, hvor man foretar en objektiv vurdering av tvistesummens størrelse, og så vurderer sakens betydning for søker utfra dette.⁴²⁶

I sak nr 67 avslo Justissekretariatene rettshjelp på bakgrunn av at saken ikke var av sterk, personlig betydning. Det forelå tvist om hvorvidt en ung gutt var mindreårig eller ikke i forbindelse med avgjørelse i en asylsak. Klageorganet la til grunn at selv om søker hadde oppgitt rett alder ved ankomst, hadde det nå gått så lang tid at søker uansett var over 18 år. Det er i denne saken også grunn til å nevne at saksbehandlingstiden hos Justissekretariatene var 4,5 måned, og dette vedtaket kom ca et år etter at UNE hadde fattet sin avgjørelse. På tidspunktet for vedtaket i Justissekretariatene var gutten 18 år og 4 måneder. Justissekretariatenes vurdering av betydningen for søker er her svært tett knyttet til en vurdering av sakens realitet, hvor man angir at siden søker ikke kan få gjennomslag for standpunktet sitt, berører saken ikke søker i tilstrekkelig grad. En slik bruk av momentet, med et så sterkt innslag av prosedabilitetsvurdering, kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

I svært mange tilfeller ser vi også at det argumenteres i søknader for at saken berører søker i særlig sterk grad, men uten at det hverken drøftes eller vektlegges i vedtaket fra fylkesmannen.

Vurderingen av sakens betydning for søker er viktig for å avgjøre hvorvidt søker bør få innvilget rettshjelp. Generelt er det vanskelig å fastslå konkret i hvor stor grad en sak må berøre søker før forvaltningen anser vilkåret for oppfylt. Det er et svært skjønnsmessig vilkår, og hvor stor betydning forvaltningen krever, beror på en helhetsvurdering av saken, hvor flere andre momenter også får betydning. Uansett fremstår det til tider som om forvaltningen legger en svært streng vurdering til grunn, særlig i utlendingssaker. Dette er i overensstemmelse med føringene som oppstilles i rundskrivet, men det må spørres om det er fullt i tråd med rettshjelpslovens formål og ordlyd. Ser man bruken av dette vilkåret i sammenheng med bruken av objektivitetsvilkåret, fremstår terskelen for å innvilge rettshjelp svært høy.

⁴²⁶ Se redegjørelsen for sak nr 9 under punkt 8.1.1.2. En slik bruk av vilkårene i sammenheng fremstår som mer i tråd med lovens formål.

8.1.1.2 Objektivitet

Ved å oppstille et vilkår om ”objektivitet”, setter man krav om at saken skal være viktig ikke bare sett fra søkerens ståsted. Som det fremgår i rundskrivet til loven kreves det her at saken ”mer allment kan antas å berøre folk”.⁴²⁷ Selv om saken er av stor personlig betydning for søker, vil altså rettshjelp ikke innvilges med mindre andre i lignende situasjoner også ville ansett saken for å være av stor personlig betydning.

Vi antar at objektivitesvilkåret vurderes i de fleste saker, selv der det ikke fremgår av vedtaket. I visse sakstyper er det imidlertid ofte angitt at objektivitet har dannet grunnlag for avgjørelsen. I vedtak som blir innvilget brukes objektivitetsvilkåret oftest i barnevernssaker, men også i endel erstatningssaker. I rundskrivet⁴²⁸ står det at barnevernssaker ofte vil anses å objektivt sett berøre søker i særlig grad. Vi ser at fylkesmennene i stor grad bruker denne formuleringen fra rundskrivet til å slå fast at objektivitetsvilkåret er oppfylt, og at de så går rett over til å diskutere øvrige vilkår.

En sak hvor objektivitetsvilkåret drøftes på en klar måte, er sak nr 9. Saken gjaldt krigspensjon, og er nærmere redegjort for under punkt 8.1.8. I dette tilfellet vurderer forvaltningen først hvorvidt saken berører søkeren i særlig sterk grad og deretter hvorvidt saken hadde hatt like stor betydning for andre i samme situasjon. De kom til at vilkåret var oppfylt. En slik bruk av vilkårene er etter vår mening mest i tråd med lovens formål.⁴²⁹

I vedtak som blir avslått fordi objektivitetsvilkåret ikke kan anses oppfylt, blir kravet ofte formulert som at det ikke er tilstrekkelig at søker selv mener å ha et problem, men at det stilles krav om at saken ”mer allment kan antas å berøre folk personlig i særlig sterk grad”. Formuleringen er tatt fra rundskrivet.⁴³⁰ Dette fremkommer flest ganger i utlendingssaker og saker om fast eiendom.

Sak nr 37 gjaldt utvisning og innmelding i SIS (Schengens informasjonssystem) pga straffbare forhold. Innmelding ville hindre søker i å dra tilbake til sin familie i et annet SIS-land. Det anføres i søknaden at saken er av stor betydning for søker, men forvaltningen anser

⁴²⁷ G-12/05, punkt 5.5.1

⁴²⁸ G-12/05, punkt 5.5.2

⁴²⁹ Jf bruken av vilkårene i sak nr 92, redegjort for under punkt 8.1.1.1

⁴³⁰ G-12/05, punkt 5.5.1

ikke objektivitetsvilkåret oppfylt. Det begrunnes med at søker ikke hadde så sterk tilknytning til landet at utvisning og innmelding i SIS kunne sies å objektivt sett berøre ham i særlig sterk grad. Som nevnt i punkt 8.1.1.1, fremstår terskelen for innvilgelse i saker som denne svært høy.

Også i andre saker fremstår objektivitetsvurderingen som tilsvarende streng. I sak nr 14, som omhandler asyl, uttaler fylkesmannen at ”selv om saken er av stor betydning for søkeren, kan vi ikke se at den objektivt sett berører henne i vesentlig sterkere grad enn det som er vanlig i asylsaker”. Når vilkårene om objektivitet og særlig sterk grad benyttes i sammenheng på en slik som her, hvor det både kreves at saken berører søker utover en vanlig sak på området, og at dette i tillegg må gjelde for andre i tilsvarende situasjoner, blir praksis svært streng. Denne bruken av momentene fremstår som lite forenlig med lovens ordlyd. Det kan neppe oppstilles et generelt vilkår om at en sak skal måtte berøre søker i sterkere grad enn ellers.⁴³¹

Et annet eksempel på bruken av objektivitetsvilkåret, ser vi i sak nr 21. Den omhandler en tvist om forpaktervederlag, der forpakter (leier) risikerte å miste gården. Tvistebeløpets størrelse var på 50 000 kr, og søkerens årlige inntekt var på 150 000 kr. Fylkesmannen uttaler.

”I søknaden er det pekt på at søkeren har svært lav inntekt og at saken er av særlig stor velferdsmessig betydning for han. Fylkesmannen viser til at søkerens inntekter i all hovedsak består av trygd/ pensjon, og at saken har mindre betydning for søkerens fremtidige inntektsmuligheter. Videre at tvistegjenstanden ikke kan sies å være spesielt høy. Fylkesmannen er derfor i tvil om saken objektivt sett har slik stor betydning for søkerens velferdssituasjon som loven krever. Fylkesmannen har forståelse for at saken er av stor viktighet for søkeren, men kommer etter en samlet vurdering til at vilkårene for fritt rettsråd og fri sakførsel ikke er tilstede. Søkeren får derfor avslag på søknaden.”

Her foretas det en objektiv vurdering av tvistebeløpets størrelse, uten at man samtidig ser hen til søkerens lave inntekt. Det er klart at saken har stor betydning for søker, men fylkesmannen antar at et beløp av tilsvarende størrelse ikke vil være av tilstrekkelig stor betydning for andre. Lovens vilkår ansees dermed ikke for å være oppfylt. En slik bruk av objektivitetsvurderingen,

⁴³¹ Sml redegjørelsen for lovens ordlyden i punkt 4.5.1.1

hvor man kun ser på betydningen av tvistebeløpets størrelse for folk flest, uten å se på betydningen for folk i en tilsvarende økonomisk situasjon, kan få urimelige utslag.

Et annet eksempel på at objektivitetsvilkåret ikke vurderes utfra søkerens stilling er sak nr 72. Denne omhandlet en eldre, lobotomert person som nylig hadde mistet en omsorgsperson. Fullmakter og andre viktige dokumenter var havnet i hendene på livsarvinger som hadde rusproblemer, og personen ønsket hjelp av en advokat til å skaffe kontroll på dokumentene. Fylkesmannen avsto på objektivitet, og søknaden ble begrunnet med at ”bistand til å få kontroll over viktige dokumenter objektivt sett ikke kan anses å berøre søker i en slik grad at det er grunnlag for å fravike den strenge praksis som føres. ”

Disse eksemplene viser hvordan objektivitetsvurderingen tar utgangspunkt i en ”normalborger” og ikke de gruppene som man eventuelt ville kunne identifisere søkeren med. Vi ser at dette i mange tilfeller kan få uheldige konsekvenser for de minst ressurssterke i samfunnet, og denne bruken av objektivitetsvilkåret er lite tilpasset behovet til de svakeste i samfunnet. Den objektive vurderingen som foretas, gjør at praksis ser hen til det faktiske behovet for rettshjelp hos søkeren. Vi setter spørsmålstegn ved om bruken beror på en riktig tolkning av lovens vilkår, og om en slik bruk er forenelig med Norges internasjonale forpliktelser.

8.1.2 Likhetsstrekk

I vurderingen etter §§ 11 tredje ledd og 16 tredje ledd, er det angitt i bestemmelsenes tredje ledd annet punktum at det skal legges vekt på om saken har likhetsstrekk med prioriterte områder. Ved at det legges vekt på likhetsstrekk, ser man at lovgivers valg av visse områder som viktigere enn andre, tillegges vekt. Momentet er særlig fremme i barnevernssaker, erstatningssaker, saker i arbeidsforhold, trygderettssaker og familierettssaker.

I saker som blir innvilget, er momentet ofte fremme i barnevernssaker. I disse sakene er likhetsstrekkene til de prioriterte områdene ofte så åpenbare, at forvaltningen slår fast at det er likhetsstrekk uten videre drøftelse.⁴³²

⁴³² Prioriterte barnevernsområder er redegjort for i punkt 4.2.1

I en rekke tilfeller drøftes det om saken har ”tilstrekkelige likhetstrekk”. Det er vanskelig å fastslå hva som ligger til grunn for disse vurderingene og hvor stor vekt forvaltningen tillegger momentet. Et eksempel som viser problemstillingen, finner vi i sak nr 55, som gjelder heving av husleiekontrakt på grunn av manglende innbetaling av husleie. Justissekretariatene begrunner avslaget på følgende måte:

”Justissekretariatene forstår at saken er av betydning for søker, men finner etter en samlet vurdering ikke at saken objektivt sett kan anses å berøre søker i tilstrekkelig sterk grad eller at den har tilstrekkelig likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd. [...]. Nærværende sak gjelder opphør av husleieforhold som følge av utleiers erklæring om heving av leiekontrakten. Saker hører derfor ikke til blant de sakstypene som er gjort prioriterte i rettshjelpssammenheng.”

Det er vanskelig å se hvorfor det ikke foreligger tilstrekkelige likhetstrekk i denne saken som omhandler heving av leiekontrakt, når saker som omhandler oppsigelse av leiekontrakt er prioritert. I begge tilfeller har saken stor betydning for søker og tilnærmet samme rettsgrunnlag.⁴³³ Etter vår mening er dette saker hvor det klart foreligger likhetstrekk, og det fremstår som noe formalistisk å ikke ta større hensyn til dette i denne saken. Forvaltningen legger utelukkende vekt på huseiers vurdering av hvilket rettsgrunnlag som kommer til anvendelse. Det vurderes, såvidt vi kan se, ikke om det er grunnlag for huseiers heving av avtalen. Når grensen mellom de to tilfellene, hvor det ene er prioritert og det andre ikke, er såpass uklar, fremstår det som noe vilkårlig at det ikke legges mer vekt på likhetstrekk.

Et annet eksempel på forvaltningens vurdering av likhetstrekk, finner vi i sak nr 56. Her ble rettshjelp avslått i en sak som gjaldt vurdering av anke til Trygderetten. Saken gjaldt søknad om grunnstønad til transport. Saken er prioritert både ved klage til fylkestyrgdekontoret og ved anke til i Trygderetten. Søker hadde fått bistand til å vurdere en anke til Trygderetten, men advokaten fant at det ikke var grunn til å ta saken videre. Justissekretariatene har sett hen til at det foreligger likhetstrekk, men finner at det ikke er tilstrekkelig til at det skal innvilges rettsråd. Det vektlegges i stor grad at saken gjelder ”en for så vidt mindre ytelse.” I en annen trygdesak, nr 57, legger Justissekretariatene særlig vekt på at det foreligger likhetstrekk og innvilger en sak som omhandler bistand til å forholde seg til trygdekontoret i

⁴³³ Grunnlaget for oppsigelse er, etter alminnelige avtalerettslige regler, mislighold av kontrakt, mens grunnlaget for heving er vesentlig mislighold. Grensen mellom de to rettsgrunnlag er ikke alltid klar.

søknadsprosessen. Begge disse sakene gjelder bistand utenfor en formell klageprosess, og dermed utenfor de prioriterte områdene. Begge sakene hadde klare likhetstrekk med prioriterte områder, det fremstår som om dette tillegges lite vekt, og at det er andre hensyn som er avgjørende i saken.

I utlendingssaker er vurderingen av om det foreligger likhetstrekk generelt sett streng. Et tilfelle hvor vi ser at likhetstrekk vektlegges, er sak nr 51. Den gjaldt en kvinne som trengte bistand i forbindelse med klage på avslag på oppholds- og bosettingstillatelse. Justissekretariatene vektlegger at kvinnen har samvær med barn i Norge, og at hun er ute av stand til å ivareta sine interesser i saken. Det legges også vekt på ”at saken kan ha visse likhetstrekk med de prioriterte saksfeltene i retthjelpsloven § 11 første ledd.” Saken innvilges. I dette tilfellet kan det være likhetstrekk både med andre utlendingssaker og med saker etter barneloven, uten at dette utdypes. I flere saker der likhetstrekk var fremme så vi at det ble henvist til prioriterte områder uten å angi området presist. En slik praksis kan skape problemer med å avdekke hva forvaltningen vektlegger i vurderingen av dette momentet, og videre hvordan likhetstrekk vektlegges i forhold til andre momenter.

I flere arbeidsrettssaker ble det i søknaden argumentert med at saken hadde likhetstrekk med prioriterte områder, men forvaltningen vektla momentet bare i liten grad. Anførsler om at det forelå likhetstrekk ble i stor grad enten tilbakevist eller ikke kommentert i vedtaket. I sak nr 53 ble det søkt om bistand til å overprøve et vedtak om tilbakekall av autorisasjon som lege. Det ble i søknaden pekt på at saken hadde likhetstrekk med oppsigelse i arbeidsforhold, da utfallet av saken var avgjørende for om søker kunne forsette i stillingen sin. Om dette uttaler Justissekretariatene:

”Justissekretariatene bemerker at det i praksis er lagt til grunn som den klare hovedregel at det offentlige ikke skal gi bistand i saker som gjelder rettslig prøving av forvaltningsvedtak. Selv om saker som den foreliggende kan sies å ha likhetstrekk med de prioriterte saksforhold om avskjed og oppsigelse i arbeidsforhold, fremstår de likevel som vesensforskjellige.”

I en sak som omhandlet krav på manglende utbetaling av lønn og feriepenger, sak nr 65, avslår Justissekretariatene fordi det ikke forelå likhetstrekk. Forvaltningen vurderer saker om

krav på lønn i arbeidsforhold som saker om pengekrav⁴³⁴ og ser i liten grad hen til at de både har likhetstrekk med og er tett knyttet til prioriterte arbeidsrettssaker. Dette så vi i flere lignende saker. I all hovedsak vil interessen i begge saker for søker være å få lønn, og at det ikke legges større vekt på likhetstrekk i slike tilfeller, fremstår som kunstig.

Generelt legger forvaltningen relativt lite vekt på likhetstrekk. Det er imidlertid i mange tilfeller vanskelig å avgjøre hvor stor vekt momentet tillegges, fordi begrunnelsene ofte er lite utfyllende. I flere saker ser vi at det er andre momenter som vektlegges i større grad, og som blir avgjørende for vedtaket.

I visse tilfeller ser vi også at forvaltningen legger vekt på at et område ikke er prioritert. Som nevnt er vektleggingen av likhetstrekk med prioriterte områder en vektlegging av lovgivers prioriteringer. Det samme er grunnlaget for å legge vekt på at saken er uprioritert, da også dette er et uttrykk for lovgivers bevisste prioriteringer. Momentet vil imidlertid trekke i motsatt retning. I mange tilfeller er det vanskelig å se hvorfor forvaltningen vektlegger et av momentene mer enn det andre.

Sak nr 68 gjelder overprøving av Trygderettens kjennelse i en sak om uførepensjon. Justissekretariatene slår fast at det ved vurderingen av § 16 tredje ledd skal legges vekt på om saken har likhetstrekk med prioriterte områder. Saken avslås. Justissekretariatene uttaler:

”Det er ved avgjørelsen lagt vekt på at saken ikke er blant de prioriterte i rettshjelpssammenheng”.

I tillegg vises det til at saken er behandlet i flere instanser tidligere, og at det som hovedregel ikke gis bistand i saker som gjelder anke over Trygderettskjennelser. Begrunnelsen kommer på tross av at klagesaker i trygdespørsmål er prioritert på alle tidligere stadier, noe som skulle tilsi at lovgiver anser det som et viktig område.

Et tilsvarende eksempel ser vi i sak nr 25, hvor en sak om domstolsprøving av et avslag på asyl avslås. Her uttaler fylkesmannen:

⁴³⁴ Om vurdering av saker om pengekrav, se punkt 8.1.13

”Fylkesmannen finner ikke at vilkårene for fri sakførsel er oppfylte i denne saken. I vår vurdering har vi særlig lagt vekt på at saken er uprioritert i rettshjelpssammenheng.”

Også her er sakstypen prioritert i den administrative behandlingen av saken.

I begge disse sakene foreligger det klare likhetstrekk med prioriterte områder, men forvaltningen legger vekt på at saken er uprioritert. Dette så vi i en rekke saker. Det er vanskelig å se at forvaltningen har noe klart skille mellom når det skal vektlegges at saken har likhetstrekk med prioriterte områder, og når det skal vektlegges at saken ikke er prioritert. Praksis ved bruk av momentet virker således noe vilkårlig.

Som vi har sett, er forvaltningens praksis ved bruk av likhetstrekk-momentet streng. I flere tilfeller virker det forunderlig at ikke lovgivers prioriteringer av enkelte saksområder tillegges større vekt. Dette gjelder kanskje særlig for endel saker på husleie-, arbeids-, trygde og utlendingsrettsområdet, hvor lovgiver ellers anser at rettshjelp bør innvilges. At momentet nevnes eksplisitt i bestemmelsene, tilsier også at momentet skal vektlegges i noe større grad. Lovgivers positive avgrensing av saksområder tillegges betydning, men det er noe uklart hvordan forvaltningen avveier dette opp mot vektleggingen av likhetstrekk.⁴³⁵

8.1.3 Personlige ressurser

Av rundskrivet⁴³⁶ fremgår det at det i vurdering om fri rettshjelp også kan legges vekt på søkers personlige ressurser. Med personlige ressurser menes blant annet søkers helsetilstand, livssituasjon generelt, språk og utdanning og alder. Dette er knyttet opp mot søkers muligheter til å ivareta egne interesser. Momentet blir ansett som aktuelt i svært mange tilfeller, og særlig i barnevernssaker, familiesaker, utlendingssaker, trygdesaker og pengekravssaker.

Momentet er fremme i relativt mange innvilgelser, særlig gjelder dette barnevernssaker, pengekrav, utlendingssaker og sosialsaker. Et tilfelle er sak nr 60, som gjaldt avklaring av hvem som hadde ansvar for en ung jente etter utskrivning fra en ungdomsklinikk. Justissekretariatene har ”lagt vekt på søkers unge alder og psykiske forhold sett i

⁴³⁵ Om avveining av motstridende argumenter i rettskildelæren, se Eckhoff 2001 s 27 flg.

⁴³⁶ G-12/05, punkt 5.5.1

sammenheng med søkers behov for oppholdssted etter utskrivning”. Dette er en typisk sak der personlige forhold har vært avgjørende for resultatet, både idet søkers psykiske helse og lave alder tillegges sterk vekt i retning innvilgelse.

I sak nr 36 fikk en asylsøker innvilget rettshjelp i søknadsprosessen. Det ble i søknaden opplyst at søker var blind og var psykiatrisk pasient, og at han dermed måtte anses for å ha et større behov for bistand enn den jevne asylsøker. I slike saker har UDI veiledningsplikt, og de blir dermed ofte avslått etter § 5. Fylkesmannen innvilget imidlertid her rettshjelp uten noen nærmere begrunnelse. Vi antar at opplysningene om søkers personlige forhold har vært avgjørende.

Sak nr 18 gjelder søknad om bistand i forbindelse med en gjeldssak. Her har fylkesmannen vektlagt at ”søkeren sliter med angst i forhold til dokumenter, autoriteter og offentlige kontorer”. Denne angsten er dokumentert av lege, og det ser ut til at dette også har vært et moment som ble vektlagt. Vi så at lignende forhold ble anført i flere pengekravssaker. I slike saker skal det etter rundskrivet føres en restriktiv praksis, og det kan se ut som om det er en fordel å få dokumentert anførselene. Dette kan være både i form av en legeerklæring eller ved at for eksempel namsmannen bekrefter søkers behov for bistand.

I noen vedtak er det også vektlagt at søker ”i større grad enn vanlig ser ut til å trenge bistand for å fremme sin egen sak”. Dette så vi blant annet i sak nr 24 som gjaldt bistand i forbindelse med gjeldsordning. I enkelte saker ble momentet brukt i retning avslag ved at fylkesmannen begrunnet vedtaket med at søker er i stand til å ivareta sine egne interesser på området, men dette så vi kun i svært få tilfeller.

Momentet ble relativt ofte brukt som argumentasjon for innvilgelse, men de fleste av disse sakene ble imidlertid avslått. Momentet ble enten anført av advokaten, og så ikke ble vektlagt av fylkesmannen, eller det var andre momenter som veide tyngre for avslag. Sak nr 68 gjaldt søknad om fri sakførsel til overprøving av trygderettssak. Her legger fylkesmannen avgjørende vekt på at saken allerede er behandlet i to forvaltningsinstanser og i et domstolslignende organ og at rettssikkerheten dermed anses ivaretatt. Søker hadde ikke vært representert av advokat gjennom den administrative prosessen. Søkers personlige forhold er vurdert, men tillegges ikke avgjørende betydning. Det uttales:

”Det er også sett hen til Deres anførsler om søkers problemer i forhold til leseforståelse, rettsskriving og ordforråd og at hun ikke selv har mulighet til å legge frem en sak for domsstolene. Vi kan imidlertid ikke se at dette er momenter som i tilstrekkelig grad tilsier unntak fra den restriktive praksis som føres i saker som gjelder anke over Trygderettens avgjørelser.”

I sakførelssaker hvor saken skal ankes videre til lagmannsretten, er det mindre problematisk at det legges relativt liten vekt på personlige forhold hos søker, enn i for eksempel rettsrådssaker. I slike tilfeller vil personlige forhold være av mindre betydning da de færreste vil anses for å ha tilstrekkelige personlige ressurser til å føre en sak for lagmannsretten selv. Imidlertid kan man sette et spørsmålstegn ved den sterke vektleggingen av at saken har gått gjennom administrativ behandling, da søkers små personlige ressurser vil ha betydning for i hvilken grad han har fått ivaretatt sine interesser i prosessen.

Vektlegging av søkers personlige ressurser er en naturlig del av en skjønnsmessig helhetsvurdering, idet ordningen er ment å treffe de mest ressursvake i samfunnet. Det er imidlertid vanskelig å se hva som ligger til grunn for vurderingen og generelt sett hvilken vekt som momentet tillegges. Når man vektlegger søkers personlige ressurser, baserer forvaltningen seg på en svært subjektiv vurdering av forhold ved søker. I noen grad synes det lettere å få innvilget en søknad der påstander om personlige forhold kan dokumenteres. Videre fremstår det tidvis som at advokatene bruker slike forhold bevisst i en strategi for å vinne sympati hos saksbehandlerne. Vi antar at dette til en viss grad også påvirker avgjørelsene.

8.1.4 Rettssikkerhet

Rettshjelpsordningen er ment å være en rettssikkerhetsgaranti,⁴³⁷ og hvorvidt søkers rettssikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt utgjør et relevant moment i vurderingen av om fri retts hjelp skal innvilges. Denne vurderingen tar utgangspunkt i et alminnelig rettssikkerhetsbegrep, som omfatter blant annet krav til behandlingen av saker (for eksempel krav om kontradiksjon og adgang til å påklage forvaltningsavgjørelser) og til innholdet i

⁴³⁷ Dette følger blant annet av Ot.prp. nr 91 (2003-2004) s 6 og 8. I tillegg nevnes rettssikkerhet som et viktig vurderingstema innunder flere av de uprioriterte områdene som er presentert i rundskriv G-12/05 punkt 5.5.2 og 6.5.2.

avgjørelsene (for eksempel forbud mot lover med tilbakevirkende kraft).⁴³⁸. I noen tilfeller vil det innebære et krav om domstolsprøving.

Momentet ble særlig brukt i retning avslag i saker mot forvaltningen. Dette så vi i blant annet i trygderettssaker og utlendingssaker, samt i farskapssaker. Et eksempel på hvordan momentet brukes, har man i sak nr 68. Saken gjaldt overprøving av Trygderettens kjennelse i en uførepensjonssak. Saken hadde vært behandlet av flere forvaltningsorgan, og søker hadde ikke vært representert ved advokat så langt. Søker hadde i tillegg problemer med leseforståelse, rettskriving og ordforråd. Justissekretariatene uttaler:

”Det er ved avgjørelsen lagt vekt på at saken ikke er blant de prioriterte i rettshjelpssammenheng, og at det i praksis er lagt til grunn at det offentlige som hovedregel ikke skal gi bistand i saker som gjelder anke over Trygderettens avgjørelse. Bakgrunnen for dette er at søker allerede har fått prøvet saken sin administrativt i to instanser, og i Trygderetten. Disse instanser innehar spesialkompetanse innefor trygderett. Søker må således anses å ha fått sitt grunnleggende rettssikkerhetsbehov dekket. Det er sett hen til deres anførsler om at søker ikke har vært bistått av advokat ved behandlingen av saken for tidligere instanser. I den forbindelse viser vi til at både trygdekontor, fylkestyngdekontor og Trygderetten har plikt til av eget tiltak å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før de treffer avgjørelse.”

Dette er en begrunnelse som går igjen i mange trygdesaker, der vi ser at det legges stor vekt på ulike forvaltningsorganers behandling av saken. Dette anses for å være en rettssikkerhetsgaranti, under henvisning til organenes spesialkompetanse på feltet og utrednings- og veiledningsplikten. Vi mener dette kan være en uheldig praksis, særlig sett hen til at veiledningsplikten i mange tilfeller har vist seg å fungere dårlig. Det er også en viktig prinsipiell forskjell mellom der søker blir representert av en advokat i prosessen, og der han ikke blir det. Videre er det stor prinsipiell forskjell mellom behandlingen i et forvaltningsorgan, selv slike uavhengige domstolslignende organer, og det å få fremmet

⁴³⁸ Gisle 2003 s 247

saken sin for en domstol. Det må også settes spørsmålstegn ved om slik praksis er forenelig med Norges internasjonale forpliktelser.⁴³⁹

Den samme bruken av administrativ behandling av saken som moment, ser man ofte i utlendingssaker. I sak nr 42 søkes det om fri sakførsel for å overprøve et avslag på asyl. Søker fryktet forfølgelse og drap i hjemlandet som en følge av at han hadde drevet opposisjonell virksomhet og vitnet i en sak om folkemord. I tillegg risikerte han fengsel og tortur fordi han, ved å flykte til Norge, hadde unndratt seg militærtjeneste. Fylkesmannen uttalte:

”Fylkesmannen har ved avgjørelsen lagt vekt på at saken er behandlet av Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Det fremgår av UNEs vedtak at saken i henhold til utlendingslovens § 38 b tredje ledd, er behandlet og avgjort av nemndleder alene etter forberedelse av sekretariatet, da saken ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål. Fylkesmannen viser til at ovennevnte instanser har særskilt kompetanse på det aktuelle området slik at søkers grunnleggende rettssikkerhetsbehov må anses ivaretatt. Det oppstilles en presumsjon for at grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper er ivaretatt ved den behandling som gis av offentlige organer.”

Også her ser vi at det legges veldig stor vekt på forvaltningsmessig behandling som rettssikkerhetsgaranti. I rundskrivet⁴⁴⁰ står det at: ”Utlendingens grunnleggende rettssikkerhet anses tilstrekkelig ivaretatt gjennom den forvaltningsmessige behandlingen av saken.” Momentet blir nærmest kategorisk brukt på en slik måte i de fleste utlendingssaker der det søkes om fri rettshjelp. Mange av de samme hensynene som vi nevnte i trygdesakene, vil også gjøre seg gjeldende her. Spesielt i denne saken er at avgjørelsen i UNE er fattet av nemndleder alene, uten en full prøving av saken. Dette taler heller for at rettssikkerheten er svekket, enn det motsatte, slik fylkesmannen hevder.

Hvis det kan godtgjøres i et særlig tilfelle at saken ikke har gjennomgått tilstrekkelig god behandling i forvaltningens prøving av saken, legges det mindre vekt på argumentet. I visse slike tilfeller så vi at rettshjelp ble innvilget, selv om den administrative behandlingen normalt anses som en tilstrekkelig rettssikkerhetsgaranti. Et eksempel på dette finner man i sak nr 8,

⁴³⁹ Dette er drøftet videre i kapittel 12

⁴⁴⁰ G-12/05 punkt 6.5.2

som omhandler krigspensjon, og som er redegjort ovenfor i punkt 8.1.8. Om forvaltningens saksbehandling, uttaler fylkesmannen:

”Fylkesmannen har merket seg at Rikstrygdeverket, for Trygderetten og i saksbehandlingen for øvrig, ikke har innhentet individuell spesialisterklæring i saken, men har bygget sitt standpunkt på en generell spesialisterklæring som er innhentet i forbindelse med alle huleboersakene.”

I dette tilfellet ble rettshjelp innvilget. Det var flere andre momenter som også talte for innvilgelse, men det fremstår som om mangelfull saksbehandling hos forvaltningen er tillagt relativt stor vekt.

Vi hadde forventet at hensynet til søkers rettssikkerhet i større grad ville bli anført i søknadene. Imidlertid har vi sett at dette gjøres svært sjeldent. Det er underlig at slike argumenter ikke i større grad er fremme, da det etter vår mening ville vært naturlig å trekke inn rettssikkerhetsargumentasjon i søknaden i mange tilfeller. At det ikke anføres oftere er nok knyttet til at søknadene generelt er lite utfyllende, med lite argumentasjon knyttet til rettshjelpsspørsmålet.⁴⁴¹

Det er altså klart at det at en sak har vært gjennom forvaltningsmessig behandling betraktes som en rettssikkerhetsgaranti. Dette er i størst grad fremme i sakførselssaker, hvor søker ønsker at domstolene skal overprøve et forvaltningsvedtak, men det er også fremme i rettsrådssaker. Bruken av momentet er særlig betenkelig i tilfeller hvor saken har gjennomgått forenklet administrativ behandling, for eksempel som tilfellet var i utlendingssaken nevnt ovenfor, eller i trygderettssaker hvor Trygderetten har avsagt kjennelse med forenklet begrunnelse.⁴⁴² Vekten som legges på momentet kan føre til at man i liten grad får prøvet forvaltningens rettsanvendelse for domstolen. Det er usikkert hvorvidt den sterke vektleggingen av administrativ behandling, kan forenes med kravet om ”access til court” i EMK.⁴⁴³

⁴⁴¹ Ser mer om dette under punkt 4.3.1

⁴⁴² Jf lov av 16. desember 1966 nr 9 (trygderettsloven) § 21 tredje ledd

⁴⁴³ Dette drøftes i kapittel 12

8.1.5 Økonomisk betydning

Vi har registret de tilfellene der den omtvistede økonomiske verdien et moment som er fremme. Gjelder saken svært høye beløp, kan dette tale for at rettshjelp innvilges, mens det taler mot innvilgelse hvis saken gjelder småbeløp. Momentet er knyttet tett opp til vurderingen av sakens betydning for søkeren. Rundskrivet⁴⁴⁴ har angitt at det er anledning til å se hen til tvistebeløpets størrelse. Momentet er relativt lite brukt, men fremkommer flest ganger i saker om pengekrav, saker om arv og trygderettssaker.

I den grad momentet blir brukt i retning innvilgelse dreier det seg om tilfeller der det omtvistede beløpet er av stor verdi, slik at saken vil ha stor velferdsmessig betydning for søker. Dette var tilfellet i sak nr 4 som gjaldt tilbakebetalingskrav etter for mye utbetalt driftstilskudd til en reineier. Tilbakebetalingskravet var på 136 000 kr. Saker om reindrift er å regne som forretningsdrift, og det skal i utgangspunktet føres en restriktiv praksis i slike saker, med unntak av tilfeller der virksomheten er et ledd i samisk kulturutøvelse. Denne saken ble ansett som tvilsom, men ble innvilget. Fylkesmannen vektla blant annet at det dreide seg om et ”betydelig beløp”.

At tvisten dreier seg om et relativt lite beløp er av forvaltningen brukt i retning av avslag. I sak nr 56, som også er gjengitt overfor, ble rettshjelp til vurdering av anke til trygderetten avslått. Saken gjaldt grunnstønad til transport. Justissekretariatene legger vekt på at ”det gjelder et begrenset beløp i året”. I tillegg uttaler de at selv om saken har likhetstrekk og er prioritert både på klagestadiet og sakførselsstadiet ved behandling i trygderetten, kan de ”ikke se at dette er tilstrekkelig til at det skal innvilges fritt rettsråd i den foreliggende sak så lenge saken gjelder en for så vidt mindre ytelse”.

Sak nr 21 er også gjengitt overfor i punkt 8.1.1.2, og omhandler tvist vedrørende et forpaktervederlag på 50 000 kr. Forpakterens samlede inntekter utgjør 150 000 kr. I begrunnelsen fremkommer det:

”I søknaden er det pekt på at søkeren har svært lav inntekt og at saken er av særlig stor velferdsmessig betydning for ham. Fylkesmannen viser til at søkerens inntekter i all hovedsak består av trygd/ pensjon, og at saken har mindre betydning for søkerens

⁴⁴⁴ G-12/05, punkt 6.6

fremtidige inntektsmuligheter. Videre at tvistegjenstanden ikke kan sies å være spesielt høy.”

Vi ser at det i disse tilfellene foretas en objektiv vurdering beløpets størrelse. Bakgrunnen for vurderingen er alminnelige prosessøkonomiske hensyn, det vil si at det i saker om små beløp ikke vil lønne seg å gå til domstolene, eller gjøre bruk av juridisk bistand, da kostnadene og risikoen ikke oppveies av den potensielle gevinsten. Dette kan få uheldige konsekvenser for personer med lave inntekter, der selv relativt små beløp kan være av stor betydning. At slike tradisjonelle premisser ligger til grunn også for den statlige rettshjelpsordningen, kan føre til at svakerestilte ikke får brukt benyttet rettssystemet. Momentet, slik det beskrives i rundskrivet og brukes av forvaltningen, er dermed lite egnet til å ivareta rettssikkerheten til resurssvake personer.

8.1.6 Komplexitet

Det kan legges vekt på kompleksitet i vurderingen av om søker skal innvilges rettshjelp etter unntaksbestemmelsene. Vurderingen gjøres på bakgrunn av sakens omfang, om saken er av vanskelig rettslig eller faktisk karakter, eller om den inneholder svært sammensatte problemstillinger. Momentet anføres ofte i søknaden, men blir til en viss grad også drøftet i vedtaket. Totalt er det fremme flest ganger barnevernssaker, familiesaker, utlendingssaker og arvesaker.

I saker som blir innvilget er momentet i liten grad vurdert utover i barnevernssaker og utlendingssaker. Et eksempel er sak nr 52, som omhandler en begjæring om omgjøring av avslag på fritt rettsråd i forbindelse med begjæring om omgjøring av avslag på asyl og familiegjenforening. Søker er en kvinne fra Midtøsten som har barn sammen med en norsk samboer. Hun er fortsatt gift med en mann fra sitt hjemland, og han nekter henne skilsmisse. Ved en retur til hjemlandet kan hun bli dømt til døden for utroskap. Norske politimyndigheter godtar imidlertid ikke dokumentasjonen på hennes sivilstatus. Hun har forsøkt å gifte seg med sin samboer, men får ikke lov på grunn av hennes status som gift i hjemlandet. Både asylsaken og familiegjenforeningssaken avhenger altså av hennes status som gift. Saken reiser

kompliserte juridiske og faktiske spørsmål. Vedtaket fattes av Justisdepartementet,⁴⁴⁵ som uttaler:

”Når departementet likevel har funnet grunn til å innvilge fritt rettsråd i denne saken, er det lagt vesentlig vekt på sakens spesielle juridiske og faktiske karakter. Det anføres i omgjøringsbegjæringen at saken er vanskelig og spesiell, hvilket vi har fått bekreftet fra UDI. Saken behandles etter ulike unntaksregler i utlendingsloven og har fortsatt ikke funnet sin løsning.”

Som vi ser legger departementet vekt på kompleksiteten i saken, og rettshjelp blir innvilget. Dette er et godt eksempel på hva som er relevant ved bruken av momentet. Saker hvor det ellers ikke gis rettshjelp, for eksempel under henvisning til forvaltningens veiledningsplikt, anses i noen tilfeller så omfattende og vanskelige at bistand likevel innvilges.

I en annen sak, nr 30, redegjør advokaten grundig for en sosialsak og anfører at saken har vært svært komplisert og vanskelig. Omfanget av arbeidet har vært veldig stort, særlig fordi samarbeidet med sosialkontoret har vært svært vanskelig. Det søkes om dekning av 100 timer. Fylkesmannen innvilger saken, og det fremstår som om de legger vekt på sakens omfang og kompleksitet. Det spesielle er likevel at de kun innvilger en stykkpris, som utgjør fem timer.⁴⁴⁶ Omfanget av arbeidet er såpass stort at vedtaket nærmest virker som et avslag.

Motsatt ser vi at noen saker avslås under henvisning til at sakskomplekset er så enkelt at det ikke anses nødvendig med juridisk bistand. Dette ser vi blant annet i farskapssaker, der avslaget ofte ble begrunnet med at ”farskapssaker er relativt enkle å behandle” (se for eksempel sak nr 32) som er referert under punkt 8.1.9. I familiesaker anføres kompleksitet ofte i søknaden. Vi antar at slike saker oppfattes som svært kompliserte for søkeren, da det ofte er mange følelser involvert. Det fremstår likevel som om anførselene i mindre grad tas til følge av fylkesmannen, og saken avslås ofte på annet grunnlag.

⁴⁴⁵ Frem til september 2006 var det Justisdepartementet som var klageinstans i saker etter rettshjelpsloven. Omgjøringsbegjæring var kommet inn i perioden vi undersøker, men gjaldt en sak Justisdepartementet hadde tidligere hadde avgjort og derfor behandlet departementet også omgjøringsbegjæringen. Da saken var avgjort i tidsperioden vi undersøker og fremkom i materialet hos Justissekretariatene, har vi valgt å ta den med i materialet vårt.

⁴⁴⁶ Jf stykkprisforskriften § 5 fjerde ledd, om stykkpris i uprioriterte saker, samt punkt 4.1.1

Fylkesmannen legger til grunn en objektiv vurdering av sakens kompleksitet. For mange søkere kan nok det faktum at man har måttet oppsøke rettshjelp, i seg selv gjøre at saken ansees som kompleks, men det vil ikke være tilstrekkelig til at det utgjør et argument for innvilgelse av rettshjelp. Så lenge det legges tilstrekkelig vekt på søkerens personlige ressurser ved vurderingen av momentet, fremstår forvaltningens praksis som forsvarlig sett i et rettssikkerhetsperspektiv, i tråd med rettshjelpslovens forutsetninger.

8.1.7 Prosedabilitet

I noen saker ser vi at hvilken mulighet søker har for å vinne frem med saken (prosedabilitet), er vektlagt. I følge rundskrivet er det ikke anledning til å foreta en ren vurdering av prosedabilitet, men det vil kunne være et relevant moment som endel av rimelighetsvurderingen etter § 16 femte ledd.⁴⁴⁷ Momentet er sjeldent brukt, men ble drøftet flest ganger i utlendingssaker og trygderettssaker.

Momentet var særlig fremme i endel saker som gjaldt etterbevilgning. Et eksempel er sak nr 59, som gjelder bistand i forbindelse med straffegjennomføring. Søker trenger tilrettelegging av soning for å få gjennomført forsvarlig behandling. Justissekretariatene omgjorde fylkesmannens avslag og innvilget rettshjelp. Det uttales at man legger ”avgjørende vekt på at Deres bistand synes å ha ført til konkrete og positive resultater, og at disse resultatene trolig ikke ville vært oppnådd uten Deres bistand”. Denne bruken av momentet fører til dårlig forutsigbarhet både for advokater og rettshjelpssøkere. Videre er det uheldig at den underliggende sakens resultat skal være avgjørende for hvorvidt advokaten får dekket sine utgifter, da det kan føre til at advokater av økonomiske grunner ikke vil ta tvilssaker.

I sak nr 9, som også er gjengitt nedenfor under punkt 8.1.5, fikk en kvinne avslag på rettshjelp i en sak som omhandlet krigspensjon. Advokaten redegjør grundig for faktum i trygdesaken og argumenterer for hvorfor søker vil vinne frem. Fylkesmannen uttaler at det ikke kan foretas noen prosedabilitetsvurdering, og går så over til å diskutere andre momenter. Saken blir avslått på annet grunnlag. Forvaltningens uttalelse om at det ikke kan legges vekt på prosedabilitet, er klarligvis feil, da dette kan være en del av helhetsvurderingen. Vi så noen tilfeller hvor fylkesmannen la en slik forståelse av prosedabilitetsmomentet til grunn.

⁴⁴⁷ Se om dette punkt 4.5

I visse tilfeller vektlegges andre offentlige organers oppfatning av sakens holdbarhet. I en sak om tvangssalg av fast eiendom, sak nr 50, ble det, som endel av en helhetsvurdering, vektlagt at søker hadde fått midlertidig forføyning i saken. Prosedabilitet brukes her som et støttemoment.

I noen tilfeller følger prosedabilitetsvurderingen ikke av avslaget som sådan, men det fremstår som om slike betraktninger ligger til grunn for de øvrige momentene som blir brukt. Dette viser seg for eksempel i saker der man vurderer jussen i den underliggende saken som det søkes rettshjelp for, som i sak nr 67, nevnt ovenfor 8.1.1.1. Saken omhandlet en tvist om hvorvidt en asylsøker var mindreårig eller ikke. Saken hadde versert i ca ett år og søker var nå blitt over 18 år. Justissekretariatene avsto etter en konkret vurdering av om vilkårene i utlendingsloven er oppfylt, under henvisning til at saken da ikke lenger er av betydning for søker.

Generelt legger forvaltningen relativt liten vekt på sakens prosedabilitet, men det benyttes likevel som et støtteargument i enkelte tilfeller. Det er, sett i et rettssikkerhetsperspektiv, problematisk hvis det legges for stor vekt på prosedabilitet. Blir rettshjelp avslått i slike tilfeller, vil det i stor grad forhindre at saken kommer opp for domstolen, og forvaltningens standpunkt til sakens realitet blir avgjørende. Det blir da forvaltningen, og ikke domstolene, som rent faktisk avgjør saken. Det kan også være i strid med Norges internasjonale forpliktelser.⁴⁴⁸

8.1.8 Prinsipiell interesse

I følge rundskrivet⁴⁴⁹ er det anledning til å vektlegge sakens prinsipielle betydning som endel av en helhetsvurdering i sakførselssaker. Hvis det ikke er lignende saker som er avgjort tidligere, eller saken reiser flere tvilsspørsmål, vil det kunne være av prinsipiell interesse å få fremmet saken for en domstol. Slike prinsipielle avgjørelser er en viktig del av domsstolenes rettsskapende virksomhet. Momentet vil være mest relevant i sakførselssaker, men vi antar at dette også kan være et relevant moment i rettsrådssaker. Momentet er sjeldent fremme, men flest ganger i trygderettssaker.

⁴⁴⁸ Se mer om dette kapittel 12

⁴⁴⁹ G-12/05, punkt 6.5.1

Sak nr 8 omhandler søknad om fri sakførsel til anke av trygderettssak til lagmannsretten. Saken gjaldt tvist om rett til krigspensjon for en kvinne som hadde levd under spesielt vanskelige forhold under krigen. Fylkesmannen vektla at sakstypen ikke tidligere hadde blitt prøvd av retten, og at saken var av prinsipiell betydning for søker og allmennheten for øvrig, og innvilget søknaden. Sak nr 9 gjaldt samme saksforhold for en annen kvinne. Saken ble avgjort 1 måned etter den forrige. Denne saken ble avslått under henvisning til at det var gitt rettshjelp til en lignende sak, og man mente at søker måtte avvente resultatet av denne saken. Det kan settes spørsmålsteget ved fylkesmannens vektlegging av sin egen innvilgelse i en tilsvarende sak (vår sak nr 8). Dette kan for det første fremstå som en form for vilkårlig forskjellsbehandling, og for det andre er det lite grunnlag for å vektlegge at man i en tilsvarende sak skal føre en prinsipiell sak. Det kan for eksempel være at saken som ble innvilget, av ulike grunner (forlik, saken trekkes av saksøker, eller saken avvises) ikke kommer opp for domstolene.

En annen sak hvor prinsipielle betydning ble vektlagt, var sak nr 11. Saken gjaldt spørsmål om rett til reindriftsenhet. Søker hadde hittil benyttet brorens driftsenhet og hadde reindrift som sin eneste inntektskilde. Søkers bror hadde avsluttet sin reindriftsvirksomhet, og spørsmålet var om han likevel kunne disponere over enheten og overføre den til søker. Det var opprinnelig fattet et vedtak om at driftsenheten kunne overføres til søker, men dette ble senere omgjort av landbruksforvaltningen. Søker sto nå i fare for å miste inntektsgrunnlaget sitt. Problemstillingen var også aktuell for flere andre som hadde driftsenheter uten rein, og som nå var usikre på om de kunne disponere over enheten. Saken gjaldt anke til Høyesterett. Fylkesmannen innvilget rettshjelp og vektla sakens prinsipielle interesse. Det ble særlig vist til at tingretten og lagmannsretten hadde kommet til ulikt resultat, samt at det kunne være et spørsmål av betydning for flere innen næringen.

I mange tilfeller ser vi imidlertid at sakens prinsipielle interesse ikke vektlegges. I følge rundskrivet⁴⁵⁰ skal prinsipiell interesse ”bare tillegges vekt i de tilfellene saken etter sin art er av personlig betydning for søker”. Denne formuleringen så vi i bruk av forvaltningen som begrunnelse i flere avslag, der søker hadde anført at saken hadde prinsipiell interesse. Dette var blant annet tilfellet i sak nr 67, som er gjengitt under punkt 8.1.1.1.

⁴⁵⁰ G-12/05, punkt 6.5.1

Et annet tilfelle er sak nr 42. Saken gjaldt endelig avslag på asyl og opphold på humanitært grunnlag. Det ble søkt om rettshjelp til å anke avgjørelsen til tingretten. Advokaten anførte i søknaden at UNE hadde lagt til grunn en for streng bevisterskel, og at det dermed var av prinsipiell interesse å få avklart spørsmålet i domstolene. Fylkesmannen drøfter ikke anførselen utover å henvise til den, for så å slå fast at UDI og UNEs vurdering av saken er at det ikke foreligger vesentlige tvilsspørsmål, jf utlendingslovens § 38 b tredje ledd. De viser til at disse instansene innehar særskilt kompetanse på området. Det er betenkelig at fylkesmannen i så stor grad lener seg på et annet forvaltningsorgans vurdering av spørsmålet, uten å foreta en selvstendig drøfting av anførselen om prinsipiell interesse.

I sak nr 31 søkes det om fri sakførsel for å gå til erstatningssøksmål mot staten som følge av brudd på menneskerettighetene. Søker satt åtte dager i politiarresten og mente at dette var et uforholdmessig inngrep. Fylkesmannen tar ikke stilling hvorvidt saken er av prinsipiell interesse, men avslår fordi saken etter sin ”art” ikke er av stor personlig og velferdsmessig betydning.

Vi ser at forvaltningen i visse tilfeller vektlegger at saken er av prinsipiell interesse. Imidlertid legges det en relativt streng vurdering til grunn.. I tillegg brukes det først og fremst som ”støtteargument”, og i mange tilfeller er det nok andre momenter som er avgjørende for om rettshjelpssøknader innvilges eller avslås.

På saksområder der det foreligger lite rettspraksis er det særlig uheldig at momentet ikke benyttes i større grad. Sett fra et rettssikkerhetssynspunkt kan hensynet til å få prøvet saker for domstolene, i eksempelvis sosialsaker, utgjøre et viktig moment. På den annen side er det ikke først og fremst hensynet til rettsutvikling som ligger til grunn for rettshjelpsloven,⁴⁵¹ hvilket tilsier at sakenes prinsipielle betydning tillegges mindre vekt.

8.1.9 Kan søker klandres?

I følge rundskrivet⁴⁵² kan det legges vekt på om ”saken har sitt utspring i forhold søker selv har ansvaret for”. Det foretas en vurdering av hvorvidt søker enten er å klandre eller er uten skyld i at saken har oppstått. Momentet benyttes i utgangspunktet som endel av

⁴⁵¹ Jf St.prp. nr 91 (2003-2004) punkt 3.4, hvor det ved drøftelsen av rettshjelpslovens formål uttales at. ”Sakens allmenne eller prinsipielle betydning for samfunnet som sådan er i denne sammenhengen ikke relevant.”

⁴⁵² G-12/05 punkt 6.6

urimelighetsvurderingen i § 16 siste ledd, men vi har også sett at det brukes som endel av helhetsvurderingen etter §§ 11 tredje ledd og 16 tredje ledd. Momentet er relativt lite brukt.

Et eksempel på momentet i bruk, har man i sak nr 6. Den gjaldt en tvist om gyldigheten av en ektepakt i forbindelse med skifte. Ektepakten ble undertegnet i en periode der søker var veldig syk, og innholdet i avtalen var svært urimelig. Fylkesmannen mener at saken har likhetstrekk med prioriterte områder og uttaler i tillegg:

”Dessuten er det sykdom hos søker som har ført til det resultat man vil forsøke å endre.”

Her ser vi at fylkesmannen legger vekt på at søker er uforskyldt i konflikten han har kommet opp i. Saken ble innvilget. Det var også andre momenter som talte i retning innvilgelse, blant annet søkers personlige ressurser.

I sak nr 35 søkte en mann bistand i forbindelse med et erstatningskrav for påstått voldtekt. Mannen var frifunnet i straffesaken. Kvinnen hadde fått innvilget fri sakførsel. Saken ble avslått. Fylkesmannen uttaler:

”Det heter i rundskrivet at det vil kunne være urimelig å tilkjenne sakførsel hvis saken har sitt utspring i forhold som søker selv har ansvar for. Dette gjelder for eksempel hvor søkeren blir utsatt for erstatningssøksmål pga. egen grov uaktsomhet eller forsett. Det er ved vurderingen sett hen til at saken har sin bakgrunn i forhold som søker selv har ansvar for.”

Fylkesmannen legger her avgjørende vekt på at de mener at søker kan klandres. Det vil i mange erstatningssaker virke urimelig å legge vekt på dette momentet, da tvisten ofte dreier seg om hvorvidt et forhold er erstatningsbetingende eller ikke. I slike tilfeller kan bruken av momentet fremstå nesten som en prosedabilitetsvurdering, der forvaltningen går svært langt i å ta stilling til sakens realitet.

En noe annen bruk av momentet finner man i sak nr 46, som gjaldt tvangsfravikelse av bolig etter tvangsfullbyrdelsesloven § 13 tredje ledd bokstav a. Saker etter tvangsfullbyrdelsesloven

§ 13 tredje ledd bokstav b er prioritert, jf rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr 4.⁴⁵³

Justissekretariatene legger vekt på at saken ikke er prioritert og at det dreier seg om kontraktsmessige forhold. Videre uttaler de:

”I denne forbindelse er det sett hen til at et krav om utkastelse måtte fremstå som sannsynlig når husleien blir holdt tilbake.”

Her legger forvaltningen vekt på at det er søker som har holdt tilbake leien og dermed ”startet” konflikten. Det ses ikke hen til hvorvidt tilbakeholdelsen er velbegrunnet eller ikke og om det kommer som følge av forhold på motpartens side. Bruken av dette momentet kan i flere tilfeller være relevant, men i saker hvor det er usikkert hvorvidt en av partene er å bebreide må momentet brukes med forsiktighet. Dette blir særlig tydelig når man ser at forvaltningen bruker momentet i en sak som denne, der leietaker holder tilbake husleie på grunn av mangelfull oppfyllelse av kontrakten. Dette er en av leietakers få rettmessige beføyelser. Bruken bør forbeholdes tilfeller der det er klart at den ene parten er å klandre, og vurderingen må ikke knyttes utelukkende til hvem som har tatt det første skrittet mot en opptrapping av konflikten. Forøvrig viser saken igjen at det skarpe skillet mellom prioriterte og uprioriterte⁴⁵⁴ områder fremstår som lite rimelig.⁴⁵⁵

I saker som gjelder rettshjelp i forbindelse med utvisning fra landet på grunn av straffbare forhold har vi ikke funnet noen innvilgelser. Vi har et inntrykk av at skjønnsutøvelsen her er svært streng, dels fordi forvaltningen mener at dette er forhold som søker selv har ansvar for. Dette fremgår ikke av begrunnelsene, men fremstår som en medvirkende årsak til at samtlige slike saker avslås.

Som vi ser, brukes momentet dels som en prosedabilitetsvurdering og dels som en vurdering av hvorvidt søker er en ”verdig trengende”, idet man vektlegger årsaken til rettshjelpsbehovet og ikke behovet i seg selv. Utfallet kan være at man nærmest straffer søkeren i rettshjelpsvurderingen hvis søker selv er ansvarlig for at saken har oppstått. Går bruken av

⁴⁵³ Se punkt 4.2.1

⁴⁵⁴ Tvangsfullbyrdelsesloven § 13 tredje ledd bokstav c omhandler utkastelse på grunnlag av oppsigelse, mens § 13 tredje ledd bokstav a omhandler utkastelse i tilfeller der leien ikke er betalt.

⁴⁵⁵ Se punkt 8.1.2

momentet for langt i en slik retning vil det kunne undergrave rettshjelpsordningens funksjon som rettssikkerhetsgaranti.

8.1.10 Motpartens styrke

I noen saker legges det vekt på om søker har en sterk motpart i saken. Hva som regnes som sterk motpart varierer, men i tilfeller hvor det er en uforholdsmessighet mellom partenes ressurser kan dette trekke i retning av innvilgelse. Momentet vil først og fremst være aktuelt i rettsrådssaker, men vi antar at det også vil kunne være relevant i sakførselssaker. Momentet om motpartens styrke er fremme flest ganger i familiesaker, erstatningssaker og barnevernssaker.

Momentet brukes oftest i retning resultatet i saker som blir innvilget. Et eksempel er der motparten blir representert av en advokat. I sak nr 34 ble det i en skilsmisssak anført i søknaden at motparten hadde fått innvilget fritt rettsråd. Søknaden ble innvilget, men uten noen nærmere begrunnelse, slik at det er vanskelig å si noe om vekten momentet hadde i dette tilfellet. Vi antar imidlertid at det ble vektlagt.

Sak nr 32 gjaldt en farskapssak. Advokaten fremhever spesielt at den påståtte far er svært økonomisk ressurssterk. Fylkesmannen ”er oppmerksom på dette forholdet”, men dette ble ikke tillagt vekt da saken avslås på annet grunnlag.

Momentet brukes også der motparten er et stort firma eller et offentlig organ. I rundskrivet⁴⁵⁶ nevnes det offentlige som et eksempel på en sterk motpart. Dette blir imidlertid praktisert litt ulikt. I sak nr 53 fikk en søker avslag på rettshjelp i en sak om tilbakekall av autorisasjon som lege. I denne saken skriver Justissekretariatene:

”I saker der arbeidsgiver og arbeidstaker er motpart vil styrkeforholdet mellom partene kunne fremstå svært uforholdsmessig.

I nærværende sak er ”motparten” et offentlig forvaltningsorgan. Statens Helsetilsyn fatter avgjørelse i første instans og deres vedtak kan eventuelt klages inn for Statens Helsepersonellnemnd. Selv om disse organene også kan oppfattes som sterke og

⁴⁵⁶ G-12/05 punkt 5.5.1

ressursrike ”motparter” er realiteten at dette er uavhengige forvaltningsorganer med veilednings- og opplysningsplikt for de involverte, samt høye offentligrettslige krav til en betryggende saksbehandling. Det er således særlig dette momentet som er sentralt ved Justissekretariatenes avgjørelse.”

Her begrunnes avslaget blant annet med at de forvaltningsrettslige saksbehandlingsreglene er en tilstrekkelig garanti for rettssikkerhet, og det offentlige anses dermed ikke for å være en sterk motpart. Vekten som legges på forvaltningens saksbehandling som rettssikkerhetsgaranti er det redegjort for ovenfor.⁴⁵⁷ Det kan her se ut som om forvaltningen legger mer vekt på at forvaltningens saksbehandling er en tilstrekkelig rettssikkerhetsgaranti enn hensynet til at det offentlige er en sterk motpart med store ressurser.

Hvorvidt der foreligger ubalanse i styrkeforholdet mellom søker og motpart, vil være relevant for vurderingen etter unntaksbestemmelsene. Det fremstår imidlertid som om momentet tillegges relativt liten vekt, særlig i saker med det offentlige som motpart. Med tanke på at flere ressursvake har offentlig motpart og den store betydningen saker med offentlig motpart ofte har for søkeren kan dette være uheldig.

8.1.11 Politiske føringer/dagsaktualitet

Etter å ha fulgt noen større saker i media, antok vi at uformelle politiske føringer og dagsaktualitet i noen tilfeller ville kunne påvirke avgjørelsen, men uten at det nødvendigvis ble nevnt eksplisitt. Dette så vi bare svært sjeldent, men i de sakene der det så ut som at slike betraktninger hadde ligget til grunn for avgjørelsen, fremsto det som betydningsfullt. I noen saker ble vedtaket fattet etter mer eller mindre direkte signaler fra departementet, mens i andre saker antar vi at et generelt mediepress kan ha vært med på å påvirke utfallet. Uformelle politiske føringer må ses i sammenheng med formell politisk påvirkning på lovanvendelsen, for eksempel den utstrakte bruken av rundskriv og andre instruksjoner.

I sak nr 26 var en ung jente fra Øst-Europa blitt plassert på barnevernets ungdomssenter på grunn av mistanke prostitusjon og menneskehandel. Jenta ønsket å reise tilbake til hjemlandet, men opplevde det som om politiet holdt henne tilbake i påvente av etterforskning av traffickingssaken. Jenta hadde behov for bistand blant annet i forbindelse med barnevernet.

⁴⁵⁷ Se punkt 8.1.4

Søknaden ble innvilget, med begrunnelsen at ”sakstypen omfattes av § 11 tredjeledd”. Vedtaket ble ikke ytterligere begrunnet, men vi antar at regjeringens uttalte mål om å bekjempe menneskehandel har spilt en rolle. I tillegg var det flere andre momenter som tilsa at rettshjelp burde innvilges.

I saker hvor de påregnelige utgiftene til sakførsel ville bli usedvanlig høye, var fylkesmannens vurdering av saken var svært streng. Det kan se ut som om forvaltningen her har sett hen til budsjetthensyn, som jo vil gi en viss pekepinn på hvilken terskel fylkesmannen skal legge seg på. Utgifter til rettshjelp er regelstyrte og ikke avhengig av rammetilskudd. At fylkesmannen likevel ser ut til å ha latt økonomiske hensyn påvirke avgjørelsen, vil være et tegn på at det er tatt utenforliggende hensyn.

8.1.12 Konfliktmomentet

Konfliktmomentet er først og fremst knyttet til nødvendighetskriteriet i rettshjelpsloven § 1, men brukes også som et tolkningsmoment under §§ 11 tredje ledd og 16 tredje ledd. I følge de saksbehandlerne vi har snakket med, føres det en relativt liberal praksis i uprioriterte barnevernssaker. Slike saker ansees ofte for å berøre søker i særlig sterk grad, men det legges i de fleste tilfeller stor vekt på hvorvidt det er oppstått en konflikt mellom barnevernet og søker. I rundskrivet⁴⁵⁸ heter det at det må ha oppstått en konfliktsituasjon før det anses *nødvendig* med juridisk bistand i en barnevernssak. Momentet ble tolket noe ulikt i de ulike fylkene. Momentet var ikke oppe i andre saker enn barnevernssakene, selv om vi antar det vil kunne være relevant i for eksempel sossalsaker.

Sak nr 74 gjaldt etterbevilgning i en sak der barnevernet hadde åpnet undersøkelsessak. Fylkesmannen avsto opprinnelig søknaden under hevnisning til § 5 og at advokatbistand ikke ble ansett nødvendig siden det ikke var opplyst at det var oppstått en spesiell konflikt mellom mor og barnevernet. Advokaten anførte i klagen at det forelå en slik konfliktsituasjon og at rådgivning hadde vært viktig særlig fordi mor ikke ønsket kontakt med barnevernet. Vedtaket ble omgjort av fylkesmannen.

I sak nr 75 hadde barnevernet foreslått frivillig omsorgsovertakelse. Mor satte krav om omfattende samvær, noe som barnevernet ga uttrykk for at de ikke ville imøtekomme. Det ble

⁴⁵⁸ G-12/05 punkt 5.5.2

søkt om bistand i forbindelse med forhandlinger og kontakten med barnevernet. Mor hadde også tidligere hatt behov for juridisk bistand i en annen barnevernssak. Fylkesmannen vektla at det er uenighet mellom mor og barnevernet, og at søker ikke er i stand til å ivareta sine egne rettigheter. Søknaden om rettshjelp ble innvilget.

En sak som blir avslått er sak nr 73. Her hadde barnevernet iverksatt undersøkelsessak på bakgrunn av bekymringsmelding fra barnets skole. Barnevernet krevde at mor stilte på møte, men hun nektet å stille opp uten at det var advokat tilstede. Fylkesmannen vektla at det ikke kan sies å ha oppstått en konfliktsituasjon, idet det ikke foreligger ”særlige forhold”. Her har barnevernet foreløpig kun innkalt til møte.

Å trekke inn om det foreligger en konflikt i vurderingen etter rettshjelpslovens unntaksbestemmelser virker i tråd med rettshjelpslovens forutsetninger. Slik forvaltningen bruker dette fremstår det som en forsvarlig vurdering av behovet for juridisk bistand i den enkelte sak.

Som vi ser, brukes momenter fra §§ 1 og 5 i vurderingen av hvorvidt det skal gis rettshjelp etter § 11 tredje ledd. I saker det ikke anses nødvendig med advokat kan saken like gjerne avslås under henvisning til barnevernets veilednings- og utredningsplikt, som etter en vurdering av hvorvidt saken *objektivt* berører søker. For den jevne rettshjelpssøker skaper ikke denne uklarheten i angivelse av hvilken bestemmelse som brukes særlige problemer. Imidlertid kan det være vanskelig å fastsette hvilken terskel som legges til grunn for vurderingen av konfliktmomentet. Det kan tenkes at vurderingen vil være noe ulik avhengig av hvilken bestemmelse fylkesmannen benytter. Forøvrig fremsto det som at det forelå en viss forskjell i hvor mye de enkelte fylkesmennene krevde før konfliktmomentet var oppfylt og det ble ansett nødvendig med juridisk bistand. Dette resulterte i at noen fylker førte en strengere praksis enn andre.⁴⁵⁹

8.1.13 Pengekravsmomentet

I saker som gjelder kontrakts- og pengekravsrettslige problemstillinger føres det en streng praksis.⁴⁶⁰ Vi ser at forvaltningen legger stor vekt på om saken kan kategoriseres som et

⁴⁵⁹ Forskjeller imellom fylkene drøftes ytterligere i kapittel 9

⁴⁶⁰ Rundskrivet angir at praksis på disse områdene skal være streng, jf G-12/05 punkt 6.5.2

pengekrav; i slike tilfeller avslås i stor grad søknaden. Dette gjelder uavhengig av bakgrunnen for kravet.

Et eksempel på dette finner man i sak nr 46. Justissekretariatene avsto en søknad om rettshjelp i sak om manglende utbetaling av lønn og feriepenger, og la avgjørende vekt på at de anser lønns- og feriepengekravet som et alminnelig pengekrav. Det uttales:

”I praksis er det lagt til grunn at det offentlige som hovedregel ikke skal gi bistand i saker som gjelder pengekrav. Det er sett hen til dine anførsler om at kravet har opprinnelse i et arbeidsforhold. Vi kan imidlertid ikke se at dette er et moment som i tilstrekkelig grad tilsier en fravikelse av den meget restriktive praksis som føres i saker som denne.”

Vi anser denne bruken av momentet som representativt for praksisen som føres; forvaltningen legger generelt sett svært stor, ofte avgjørende, vekt på momentet. At kravene er tett knyttet opp til prioriterte områder, i dette tilfellet andre arbeidsrettslige saker, tillegges liten vekt.

I enkelte tilfeller fremsto forvaltningens klassifisering av krav som ”pengekrav” noe grunnløs, eksempelvis i sak nr 55.⁴⁶¹ I det tilfellet anså forvaltningen en tvist om mangler ved leiebolig, hvor søker som beføyelse hadde holdt tilbake leie, som en pengekravsrettslig tvist.

8.1.14 Andre momenter

Vi har også registret endel andre momenter som fremkom i sakene, og vi redegjør her for de mest brukte av disse.

I noen saker ble det i søknaden anført at bruken av advokat på et tidlig tidspunkt kan være med på å hindre at en konflikt eskalerer eller at det kan bidra til at saken løses fortere. Momentet ble sjeldent tillagt vekt.

I saker som ble innvilget ble det i noen tilfeller fremhevet at saken var spesiell og skilte seg fra andre saker på området. Dette så vi særlig i utlendingssaker og andre saker mot det offentlige. Momentet må ses i sammenheng med at det vektlegges at sakstypen er uprioritert.

⁴⁶¹ Gjengitt ovenfor under punkt 8.1.9

Noen saker er så spesielle at lovgiver ikke har tatt dem i betraktning da loven ble laget, og det vil i disse sakene være naturlig å legge mindre vekt på lovgivers valg av hva som er prioritert og hva som ikke er prioritert. Vi så også argumentet brukt i motsatt retning; at saken ikke skilte seg fra lignende saker talte for å avslå søknaden.

Der den underliggende saken var nært knyttet til en prioritert sak, for eksempel der avslag på familiegjenforening ville ha betydning for samvær med barn, ble dette tillagt vekt i retning innvilgelse.

I saker der det var reell fare for å miste bolig som søker bodde i ble dette også tillagt vekt.

Det at det var gitt fri rettshjelp i samme sak på et tidligere tidspunkt ble brukt som et argument i begge retninger. I saker som ble innvilget fremsto det som at forvaltningen la vekt på at en påbegynt prosess burde fullføres, mens i saker som ble avslått sa man at da søker allerede hadde fått bistand, var det ikke ansett som nødvendig at det offentlige bidro med ytterligere rettshjelp.

Det er i tillegg visse momenter som var fremme i enkelttilfeller. Dette var imidlertid momenter som var svært lite brukt og som vi anser som lite interessante å redegjøre for i denne sammenhengen. Da unntaksbestemmelsene er svært skjønnsmessige, er det klart at det kan tenkes en lang rekke momenter som kan være relevante i vurderingen av om rettshjelp bør innvilges etter unntaksbestemmelsene.

8.1.15 Skjønnsutøvelsen i samesaker

Samesakene vi gjennomgikk utmerket seg som spesielle, og vi har derfor valgt å kommentere dem nærmere. I slike saker så vi at det forelå positiv særbehandling av samer i rettshjelpssaker. Reglene i rettshjelpsloven må tolkes i samsvar med Grunnlovens § 110 a og Norges internasjonale forpliktelser. Etter Grunnlovens § 110 a skal den norske staten legge til rette for samisk kulturutøvelse. ILO konvensjon nr 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater oppstiller et krav om at staten skal forsøke å bevare sosial, økonomisk og kulturell identitet hos samer. Dette kan i noen tilfeller innebære et krav om fri rettshjelp i saker vedrørende tradisjonell samiske kulturutøvelse, også der problemet er knyttet til

forretningsdrift.⁴⁶² De fleste sakene omhandlet problemstillinger tilknyttet reindrift og utøvelse av beiterettigheter. Dette er i utgangspunktet saker om forretningsdrift som det i følge rundskrivet skal føres en restriktiv praksis i. Vi så flere saker der utøvelsen av den samiske kulturen ble vektlagt og at søkerne ble innvilget fri rettshjelp.

Sak nr 4 gjelder krav om tilbakebetaling av driftstilskudd som følge av at grensen for antall rein i driftsenheten var overskredet. Søknaden ble innvilget. Fylkesmannen uttaler:

”Det har utviklet seg en liberal praksis i rettshjelpssaker som gjelder nettopp reindrift. Forutsetningen må være å verne og sikre den samiske kultur. Begrepet kultur må forstås i vid forstand slik at det også omfatter for eksempel tradisjonell næringsutøvelse og andre økonomiske forhold som er nødvendige for at den samiske befolkning skal kunne opprettholde og videreføre sin kultur.

Problemstillingen blir hvorvidt krav om tilbakebetaling av driftstilskudd kan sies å være av en slik art at de overnevnte konvensjoner og regler kommer til anvendelse. Hvis ikke, må dette kun sies å være en ren sak om pengekrav knyttet til forretningsdrift.”

Saken er representativ for praksisen som føres i samesaker. Generelt er praksis liberal på dette feltet. I de fleste saker blir hensynet til samisk kulturutøvelse tillagt avgjørende vekt, uten noen nærmere drøftelse av rettshjelpslovens øvrige vilkår. Begrunnelsen som gis i denne saken er også veldig illustrerende for vurderingen av grensedragningen mellom saker som gjelder kulturutøvelse og saker av ren forretningsmessig art.

8.1.16 Oppsummering

Vi ser at det er en lang rekke momenter som forvaltninger legger vekt på ved bruken av de materielle unntakshjemplene i rettshjelpsloven. Lovens vilkår er i relativt stor grad fremme i vedtakene, men de er lite konkret drøftet. Om saken berører søker i særlig sterk grad er en svært skjønnsmessig vurdering, men det er uklart hvordan forvaltningen benytter dette som moment og hvilken vekt denne vurderingen har. Objektivitetsvurderingen tar utgangspunkt i behovet til en ”normalborger”, noe som fremstår som lite tilpasset de mest trengende. Ser man

⁴⁶² Se blant annet Sivilombudsmannens årsmelding 1996 s 30, og NOU 2002:12 punkt 5.3

på disse to momentene i sammenheng, er forvaltningens vurdering i enkelte tilfeller svært streng, eksempelvis i utlendingssaker.

Sakens likhetstrekk tillegges relativt liten vekt. Forvaltningens avveining mellom dette momentet og vektleggingen av at lovgiver ikke har prioritert det aktuelle området fremstår som vilkårlig. Søkers personlige ressurser vektlegges i relativt stor grad, særlig forhold relatert til søkers helsetilstand. Forvaltningen foretar en svært subjektiv og skjønnsmessig vurdering av om slike hensyn skal være avgjørende for innvilgelsen av fri rettshjelp. Forvaltningen foretar derimot en objektiv vurdering av sakens kompleksitet, der det blir særlig vektlagt om saken rettslig eller faktisk er vanskelig. Også sakens økonomiske betydning vurderes etter en objektiv standard. Dette får uheldige konsekvenser for de mest ressursvake av rettshjelpssøkerne. Rettssikkerhetshensyn vektlegges først og fremst i retning avslag i saker om overprøving av administrative vedtak. At så stor vekt legges på administrativ behandling som rettssikkerhetsgaranti fremstår som uheldig i et rettssikkerhetsperspektiv. Det legges generelt lite vekt på prosedabilitet, men i enkelttilfeller ser vi at det vektlegges i svært stor grad. Det er i tillegg en rekke andre momenter som er fremme, blant annet hvorvidt søker er å klandre for at saken er oppstått, om det foreligger en konflikt, hvorvidt saken omhandler et pengekrav og hvorvidt saken omhandler samers mulighet til å utøve sin kultur.

Generelt ligger det en relativt bred skjønnsutøvelse til grunn for bruken av de materielle unntaksreglene. Det er imidlertid visse momenter som brukes på en måte som er lite egnet til å ivareta behovet til de mest ressursvake, samt at det tidvis legges opp til en svært høy terskel før rettshjelp skal innvilges. Enkelte skjønnsmomenter brukes kategorisk som avslagsgrunn, uten at det foretas en nærmere individuell vurdering av den enkelte saken. Deler av momentbruken fremstår lite forenelig med lovens ordlyd og formål, og vi setter spørsmålsteget ved om skjønnsutøvelsen, gjennom den store vekten som legges på rundskrivet, i for stor grad er innsnevret.⁴⁶³ Praktiseringen av reglene er muligens ikke fullt ut i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser.⁴⁶⁴

⁴⁶³ Sml. punkt 4.5

⁴⁶⁴ Dette redegjøres ytterligere for under kapittel 12

8.2 Økonomisk dispensasjon

Etter rettshjelpsloven § 11 fjerde ledd og §16 fjerde ledd kan det dispenseres fra de økonomiske grensene i loven. Vilkåret for dispensasjon både i sakførsels- og rettsrådssaker er at ”utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon”. Rundskrivet gir litt ulike føringer for bruken av bestemmelsene ettersom det er rettsråd eller sakførsel, men i hovedtrekk er skjønnsmomentene like. Det vil bli kommentert der det er forskjeller av betydning.

I lovens vilkår ligger det, i følge rundskrivet⁴⁶⁵, både en vurdering av forholdet mellom de påregnelige utgiftene og søkers økonomi og en vurdering av omfanget av behovet for juridisk bistand sett i forhold til sammenlignbare saker. I prioriterte stykkprissaker anses ikke behovet for juridisk bistand for stort før det kan dokumenteres at ”det nødvendige faktiske timeforbruk overstiger det dobbelte av fastsatt stykkpris”. Det oppstilles en presumsjon for at personer med brutto inntekt over inntektsgrensen selv kan betale for en stykkpris. I uprioriterte rettsrådssaker må det dokumenteres et ”omfattende behov for nødvendig juridisk bistand før det kan være aktuelt å innvilge fri rettshjelp”. I sakførselssaker der inntektsoverskridelsen er større enn 15-20 000 kr må det dokumenteres ”at saken vil medføre kostnader klart utover en gjennomsnittssak på det aktuelle saksfeltet”. Som vi ser er dette tre ulike utgangspunkter for vurderingen av hvilke saker det skal dispenseres i. Rundskrivet legger i alle tilfeller sterke føringer om at forholdsmessighetsvurderingen kun skal ta utgangspunkt i omfanget av den juridiske bistanden sett i forhold til søkers brutto inntekt og/eller netto formue. Disse føringene er ikke uten videre forenlige med en alminnelig juridisk tolkning av bestemmelsen, som snarere gir anvisning på at det skal foretas en bred og fullstendig vurdering av søkers økonomiske situasjon, herunder blant annet gjelds- og forsørgerbyrde.⁴⁶⁶

8.2.1 Vurdering av inntektsoverskridelser

Et eksempel på hvordan reglene praktiseres når søker overskrider inntektsgrensen, er sak nr 66. Saken gjaldt felleseieskifte, som er et prioritert område.⁴⁶⁷ Søker hadde en bruttoinntekt på 234 000 kr. Justissekretariatene stadfester vedtaket og vektlegger at det ikke er ”dokumentert eller sannsynliggjort at det nødvendige faktiske timeforbruket overstiger det dobbelte av fastsatt stykkpris eller at det foreligger et omfattende behov for nødvendig

⁴⁶⁵ G-12/05 punkt 3.4

⁴⁶⁶ Se punkt 4.5

⁴⁶⁷ Se punkt 4.2.1

juridisk bistand”. Her ser vi at det er kun omfanget av behovet for bistand som vektlegges, og søkers reelle økonomiske situasjon blir overhodet ikke drøftet i vedtaket. Presumsjonen for at man ved overskridelse av inntektsgrensen skal kunne betale for stykkpris er avgjørende for resultatet, uten en nærmere vurdering av søkers reelle disponible inntekt. Dette er et svært typisk eksempel på bruken av § 11 fjerde ledd.

Et lignende tilfelle finner vi i sak nr 58. Det gjelder samme type sak, og saken avslås med samme begrunnelse. Det spesielle her er at inntektsoverskridelsen er ubetydelig, kun 436 kr. Heller ikke her er søkers reelle økonomiske situasjon vektlagt og det er heller ikke fremme at overskridelsen er minimal. Vi ser altså at Justissekretariatene legger opp til en praksis der vurderingen av søkers økonomi er absolutt, og kun tar hensyn til søkers brutto årsinntekt. I denne typen saker, som er prioriterte etter loven og der vi vet at det er et stort behov for rettshjelp, virker en så streng og ensidig vurdering av søkers økonomi uforenelig med både rettshjelpslovens ordlyd og formål.⁴⁶⁸

Også ved innvilgelser ser vi at forvaltningen kun foretar en slik snever vurdering. I sak nr 34 ser vi at fylkesmannen innvilger rettsråd under henvisning til at saken vil bli større enn det dobbelte av stykkpris. Saken gjaldt skilsmisse og inntektsoverskridelsen var på 6600 kr. Advokaten anfører at det dreier seg om en svært komplisert sak og det er det som danner grunnlaget for antagelsen om at man vil bruke mer enn det dobbelte av stykkpris. Det fremstår som at saken innvilges automatisk, uten vurdering av annet enn om den antatte timebruken overskrider det dobbelte av stykkprisen. Dette illustrerer den formalistiske praksisen.

Selv om søker har godt dokumenterte høye utgifter, er praksis like rigid. Dette ser vi for eksempel i sak nr 81, som gjaldt en prioritert samværssak.⁴⁶⁹ Søkeren oversteg inntektsgrensen med 31 000 kr, men hadde svært høye, dokumenterte utgifter til nødvendige medisiner. Disse var blant annet godkjent som fradragsberettigede av skattemyndighetene. Saken ble avslått under henvisning til at utgiftene ikke ville bli betydelige i forhold søkers økonomi. Fylkesmannen uttaler at de har sett hen til søkers ekstraavgifter, men ikke lagt avgjørende vekt på dette. Det er heller ikke lagt vekt på at saken er prioritert eller at den har svært stor velferdsmessig betydning. Skjønnsutøvelsen er her svært snever og det kan fremstå som inkonsekvent at medisinske utgifter godkjennes av ett offentlig organ, men ikke tas

⁴⁶⁸ Se punkt 4.5

⁴⁶⁹ Jf rettshjelpsloven § 11 annet ledd nr 1

hensyn til av et annet. Under vurderingen av unntak fra de materielle bestemmelsene, så vi at søkers helse og personlige ressurser ble vektlagt i stor grad. Det synes noe underlig at man ikke legger vekt på det samme momentet i den økonomiske vurderingen.

En slik streng praksis ved vurderingen etter de økonomiske dispensasjonsreglene så vi særlig i Oslo og Akershus, Sogn og Fjordane og hos Justissekretariatene. I Finnmark la man i enkelte tilfeller i en viss grad vekt på å foreta en helhetlig vurdering av søkerens økonomiske situasjon. Dette ser vi for eksempel i sak nr 5, som gjaldt samvær og skifte, begge deler er prioriterte områder. Inntektsoverskridelsen var på 5000 kr. Fylkesmannen uttaler:

”Ved vurderingen har fylkesmannen lagt vekt på at det som hovedregel foreligger en stykkpris på 12 timer i slike saker, jf stykkprisforskriften § 5, annet ledd nr. 7.

Inntektsoverskridelsen er kun på kr 5000 over inntektsgrensen, samt at hun har to barn å forsørge uten å motta barnebidrag fra far. I tillegg er det lagt vekt på at denne saken har likhetstrekk også med andre type prioriterte saker, i og med det er opplyst at søker har vært utsatt for vold/ sjikane i ekteskapet. Denne belastningen i tilknytning til den bakgrunnshistorikk som foreligger gjør det nærliggende å legge til grunn at utgiftene kan bli atskillige større enn stykkpris. Fylkesmannen mener etter en konkret vurdering at det kan foretas en dispensasjon fra inntektsgrensen i dette tilfellet.”

En slik skjønnsutøvelse fremstår i større grad i overensstemmelse med lovens ordlyd og formål. Det er imidlertid ikke i overensstemmelse med skjønnsutøvelsen i Justissekretariatene, som legger opp til en annen praksis. Som overordnet forvaltningsorgan vil Justissekretariatenes praksis til en viss grad vil være retningsgivende for hvilken praksis fylkesmennene legger til grunn.⁴⁷⁰ Justissekretariatenes praksis kommer for eksempel til syne i sak nr 64, som gjaldt en sakførselssak om daglig omsorg og samvær. Her uttales det:

”Det er ved avgjørelsen sett hen til at søker har en stor forsørgerbyrde og mange utgifter, og at utfallet av barnefordelingssaken vil være avgjørende for om barnevernet senere vil gå til sak om omsorgsovertakelse for fylkesnemnda. Justissekretariatene har imidlertid ikke funnet grunnlag for å tillegge dette avgjørende vekt. Videre bemerkes

⁴⁷⁰ Jf blant annet Eckhoff 2001 s 227

at det er brutto årsinntekt som er grunnlaget for den økonomiske vurderingen, og at det ikke er anledning og se hen til forsørgerbyrde og/ eller nødvendige utgifter.”

I denne saken var inntektsoverskridelsen ganske stor, med 79 000 kr. Likevel er vedtaket godt egnet til å illustrere hvor snever praksis Justissekretariatene går inn for. Forvaltningens angivelse av at det ikke er anledning til å se hen til forsørgerbyrde og andre nødvendige utgifter er oppsiktsvekkende. Denne praksisen er i overensstemmelse med rundskrivet, men stemmer dårlig overens med en tolkning av rettshjelpsloven etter alminnelig juridisk metode. Vi setter spørsmålstegn med hvorvidt den praksis som Justissekretariatenes legger opp til er i tråd med EMK.⁴⁷¹

I flere vedtak så vi at størrelsen på inntektsoverskridelsen ble vektlagt i retning avslag. Uttrykk som ”betydelig inntektsoverskridelse” og ”ikke ubetydelig inntektsoverskridelse” ble ofte brukt, mens det motsatte, at inntektsoverskridelsen var svært liten, ble brukt veldig sjeldent. At størrelsen på inntektsoverskridelsen tillegges en viss vekt er naturlig når man skal se på forholdet mellom søkers økonomi og størrelsen på utgiftene til juridisk bistand. I denne sammenheng er det imidlertid underlig å ikke legge større vekt på at inntektsoverskridelsene er svært lave og særlig når det gjelder rettshjelp innen et prioritert område. Har lovgiver allerede foretatt en vurdering av at sakstypene har stor velferdsmessig betydning, bør lave inntektsoverskridelser vektlegges i større grad.

Det er etter rundskrivet inntekten på søknadstidspunktet som skal legges til grunn for vurderingen av om de økonomiske vilkårene er oppfylte.⁴⁷² Vi ser imidlertid at forvaltningen i enkelttilfeller vektlegger potensielle endringer, og fremtidig usikkerhet i inntektssituasjonen. Et eksempel på dette er sak nr 2. Saken gjaldt oppsigelse i arbeidsforhold, men saken var uprioritert. Søkeren oversteg inntektsgrensen med 70 000 kr. Fylkesmannen vektla at den fremtidige inntektssituasjonen var svært usikker, avhengig av om oppsigelsen ville stå seg eller ikke. Søknaden ble innvilget. Et lignende moment var fremme i sak nr 23 som gjaldt felleseieskifte. Søker var taxisjåfør med svært varierende inntekter. Fjorårets årsinntekt hadde vært høyere enn inntektsgrensen, mens årets inntekt, beregnet utfra et gjennomsnitt av lønnen i de tre første månedene, lå an til å bli betraktelig lavere. Slik usikkerhet i fremtidig inntekt ble imidlertid ikke tillagt avgjørende vekt av fylkesmannen i dette tilfellet, og saken ble

⁴⁷¹ Se kapittel 12

⁴⁷² G-12/05 punkt 3.3

avslått. Forvaltningens regelanvendelse i det sistnevnte tilfellet er mest representativt for forvaltningens generelle praksis.

Et annet eksempel på forvaltningens vurdering av søkers spesielle inntektssituasjon er fremme, er i sak nr 16. Saken gjaldt voldsoffererstatning, og søker hadde en formue på 193 000 kr. Det ble i søknaden opplyst at mesteparten av dette beløpet stammet fra driftstilskudd til landbruksnæring. Slikt tilskudd utbetales kun én gang i året, og det ble anført at dette i realiteten var familiens eneste lønnsinntekter. Fylkesmannen foretok utelukkende en vurdering av formuesoverskridelsen, herunder ble det lagt vekt på at store deler av beløpet er likvide midler. Det ble ikke tatt i betraktning at formuen var å anse som familiens inntekter for et helt år. Dette viser at den vurderingen av søkers økonomiske situasjon forvaltningen legger til grunn er lite egnet til å ivareta behovet i slike næringer. Ser vi dette i sammenheng med at det skal føres en restriktiv praksis i saker som omhandler næringsvirksomhet,⁴⁷³ er det grunn til å spørre om praksis etter loven er dårlig tilpasset behovet i landlige strøk.

8.2.2 Vurdering av formuesoverskridelser

I følge rundskrivet skal det ved vurderingen av om formuesgrensen er overskredet, etter fast praksis, ses bort fra ”formue som består av bolig eller driftsmidler av normal verdi”.⁴⁷⁴ I saker der søkers formue utelukkende besto av bolig og/eller driftsmidler så vi at forvaltningen dispenserte nærmest automatisk. I saker der søker i tillegg hadde endel likvide midler, ble overskridelsen vurdert nærmere. I sak nr 99, som gjaldt en prioritert skiftesak, avslo fylkesmannen søknaden under henvisning til at søker hadde 28 000 kr i likvide midler, i tillegg til 253 000 kr som var knyttet opp i bolig og driftsmidler. Sak nr 63 er avgjort av Justissekretariatene, og viser at de legger opp til en noe annen praksis. Saken gjaldt klage i trygdesak, og søker hadde 323 000 kr i formue, herav var 224 000 kr bundet opp i bolig. Det uttales:

”Etter Justissekretariatenes vurdering må boligen i dette tilfellet anses å være av ”normal” verdi og den skal således ses bort fra ved vurderingen av om formuesgrensen

⁴⁷³ G-12/05 punkt 5.5.2

⁴⁷⁴ G-12/05 punkt 3.4. Det er noe usikkert om man med formuleringen har ment at dette skal inngå i en tolkning av om de økonomiske vilkårene er oppfylt, eller om dette skal anses som en retningslinje for skjønnsutøvelsen under § 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd. Forvaltningen har en noe varierende praksis på området. Vi mener at vurderingen av bolig og driftsmidler er endel av dispensasjonsvurderingen, og har konsekvent statistikkført slike saker som fjerdeleddssaker. I alle tilfeller vil slik statistikkføring gi det beste inntrykk av praksis.

er overskredet. Søkers formue utgjør etter dette kr 98 000,- og hun tilfredsstiller således de økonomiske vilkårene.”

Justissekretariatenes praksis ligger nærmere den løsningen som skisseres i rundskrivet, der man kun vurderer formue som ikke er bolig eller driftsmidler. Resultatet blir at relativt ressurssterke personer i noen tilfeller får innvilget rettshjelp. Sett i forhold til personer som tjener litt over inntektsgrensen, men verken har formue eller spesielt høy disponibel inntekt, virker en slik praksis lite rimelig. Vi har vanskelig for å se hvorfor grupper med såpass mye likvide midler skal prioriteres fremfor endel andre grupper.

Som i saker med inntektsoverskridelser ble størrelsen på formuesoverskridelsen i visse tilfeller vektlagt. Dette skjedde særlig når overskridelsen var svært høy. I noen tilfeller der søkerens inntekt var svært lav, ble dette vektlagt i vurdering av dispensasjon fra formuesgrensen.

I noen saker ble det vektlagt at likvide midler var å anse som substitutt for formue i bolig. Et slikt tilfelle er sak nr 17 som gjaldt felleseieskifte. Søkeren hadde mottatt et større beløp som forskudd på arv for å kunne betale motparten i skifteoppgjøret. Fylkesmannen innvilget søknaden. I rettspraksis har det fremkommet at midler som fremstår som et substitutt for bolig, og hvor det er klart at midlene innen kort tid skal reinvesteres i en bolig, skal vurderes som om formuen var knyttet opp i boligen.⁴⁷⁵ Dette fremgår også av rundskrivet,⁴⁷⁶ og forvaltningen har til en viss grad innrettet praksisen sin i tråd med dette.

I sak nr 1 fremkommer det ikke hvorvidt fylkesmannen overhodet har vurdert dispensasjon fra lovens formuesgrense. Saken gjaldt klage på kommunale tjenester. I begrunnelsen heter det:

”Det er oppgitt [A] har en nettoformue på kr 111.434,-, herav bankinnskudd op kr 47.343,-. Gjeldende formuesgrense for fritt rettsråd er kr 100 000,-, jf. rettshjelpforskriften § 1-1. Saken er videre uprioritert etter rettshjelpsloven.

⁴⁷⁵ Se blant annet kjennelse fra Gulating lagmannsrett, LG-2006-156194, og kjennelse fra Frostating lagmannsrett, LF-2007-56013.

⁴⁷⁶ G-12/05 punkt 3.1.2

Rettshjelpsloven åpner ikke for adgang til å dispensere fra de økonomiske vilkårene når saken er uprioritert, jf. rettshjelpsloven § 11.”

Vi antar at dette vedtaket i realiteten er fattet etter en vurdering av rettshjelpsloven § 11 fjerde ledd. Begrunnelsen for avslaget er imidlertid klart feil. Overskridelsen av formuesgrensen er her antageligvis avgjørende, sammen med det faktum at saken er uprioritert. Ved å ikke angi begrunnelsen og grunnlaget for vedtaket er det vanskelig for søker å avgjøre om vedtaket er riktig og om han ønsker å påklage det. Dette er svært uheldig sett fra et forvaltningsrettslig perspektiv,⁴⁷⁷ og vedtaket gir liten veiledning i bruken av dispensasjonsreglene.

8.2.3 Dispensasjon i identifikasjonstilfeller

Etter rettshjelpsforskriften § 1-2 skal ektefeller og andre som søker rettshjelp sammen eller har felles interesse i utfallet av de spørsmål det søkes rettshjelp til identifiseres slik at samlet inntekt og formue legges til grunn for vurderingen av om de økonomiske grensene er overskredet. Etter rettshjelpslovens § 8, slik den lød før endringen som trådte i kraft i 2006,⁴⁷⁸ kunne man unnlate å identifisere dersom det fantes rimelig. Slik reglene er utformet i dag er identifikasjonsbestemmelsen absolutt. En eventuell dispensasjon vil måtte foretas etter §§ 11 fjerde ledd og 16 fjerde ledd, hvis bestemmelsenes vilkår er oppfylt. Vi så imidlertid at dette kunne gi svært urimelige resultater da overskridelsene ofte vil være så store at dispensasjon er uaktuelt etter dagens praksis. I saker der ektefeller eller samboere har felles interesse i utfallet av en sak fremstår det som forståelig at vurderingen tar utgangspunkt i samlet inntekt og formue. Mindre rimelige resultater får man imidlertid der saken i realiteten kun angår den ene parten. For eksempel gjelder dette i en barnefordelingssak med tidligere ektefelle eller i saker som gjelder trygdeytelser.

Overskridelsene av inntektsgrensen kunne bli særlig store i saker hvor det er flere personer som har interesse i saken, og alle ble identifisert. Sak nr 47 gjaldt søknad om fri sakførsel i en erstatningssak hvor åtte personer var saksøkt. Det uttales:

⁴⁷⁷ Blant annet inneholder forvaltningsloven en plikt til å grunngi vedtak, se punkt 4.6

⁴⁷⁸ Loven ble endret ved endringslov av 15. april 2005 nr 17 om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m.

”Etter Justissekretariatenes vurdering har alle de åtte saksøkte felles reell interesse i saken. Det skal således foretas en økonomisk identifikasjon mellom samtlige saksøkte.”

De åtte saksøkte hadde til sammen en mye høyere inntekt enn grensen på 345 000 kr og denne betydelige inntektsoverskridelsen ble vektlagt i avgjørelsen. Advokaten til en av søkerne anfører at A ikke har midler til å dekke kostnader ved en slik sak, men anførselen førte ikke frem. Justissekretariatene forutsetter uten videre at søkerne kan dele omkostningene i saken, slik at utgiftene ikke blir så store på den enkelte. Den enkelte søkers økonomiske situasjon blir ikke tillagt betydning. Denne begrunnelsen virker særlig tvilsom idet det hersket en viss usikkerhet i hvorvidt alle søkerne faktisk hadde felles interesse. Vi så at denne typen identifikasjon, mellom mange søkere, ble foretatt i flere saker. For det første er selve identifikasjonen uheldig og særlig idet man legger til grunn en inntekstgrense på 345 000 kr uansett hvor mange personer som skal identifiseres. For det andre foretas det ingen reell vurdering av hvorvidt de involverte faktisk har felles interesse og vil kunne dele på omkostningene, og det foretas heller ikke noen vurdering av den enkeltes reelle økonomiske situasjon opp imot dispensasjonsvilkårene.

8.2.4 Oppsummering

Som vi ser, legges det i hovedsak utelukkende en vurdering av søkers bruttoinntekt og/eller formue til grunn når forvaltningen bruker de økonomiske unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven. Dette er i tråd med føringene for skjønnsutøvelsen oppstilt i rundskrivet, men lar seg vanskelig forene med en alminnelig juridisk tolkning av loven. En slik bruk får i flere tilfeller lite rimelige resultater og virker også lite i overensstemmelsen med det formål man ønsker å oppnå med loven.

9 Særlig om forskjeller mellom instansene

Som nevnt i kapittel 5, 6 og 8, fant vi flere steder forskjeller mellom instansene. Dette så vi særlig klart mellom ulike fylkesmannsembeter. Vi så forskjeller i hvem som søkte, hvilke sakstyper det ble søkt på, hvilke grupper som fikk innvilget, hvilke sakstyper som ble innvilget og hvordan skjønnsmomentene ble brukt.

9.1 Forskjeller knyttet til kjønn

Mens det både i Oslo og Akershus og Sogn og Fjordane er en overvekt av kvinner som søker, er det i Finnmark en overvekt mannlige søkere.⁴⁷⁹ Forskjellen kan forklares med at det kan være forskjeller i familiestruktur i fylkene, eller forskjeller i hvilke sakstyper det søkes på. En annen mulig årsak kan være at avsilingsmekanismer som er spesielle for fylkene virker ulikt på kjønnene.

Det er også forskjeller mellom fylkene i kjønnsfordelingen av innvilgelsene.⁴⁸⁰ I Sogn og Fjordane og Finnmark er det relativt lik andel innvilgelser for kvinner og menn, mens i Oslo og Akershus er det betydelig høyere innvilgelsesprosent for kvinner. Bare 18,1 % av mennene fikk innvilget sine søknader, mot 32,2 % av kvinnene. Selv om det udekkede behovet for rettshjelp er størst for kvinner⁴⁸¹ er dette ikke nok til å forklare forskjellen. Deler av forskjellene kan spores tilbake til forskjeller i hvilke sakstyper det søkes på, mens det er grunn til å spørre om forvaltningen gjennom skjønnutøvelsen favoriserer kvinner. En slik tendens kan muligens skyldes at det er flest kvinnelige saksbehandlere, og at disse lettere identifiserer seg med og bedre klarer å sette seg inn i kvinners problemer.

9.2 Forskjeller knyttet til inntekt

Det er videre forskjeller mellom fylkene når det gjelder inntekt. Søkerne i Oslo og Akershus generelt har lavest inntekt, med en gjennomsnittsinntekt blant de som søker på ca 136 000 kr. I Sogn og Fjordane er den ca 138 000 kr og i Finnmark ca 149 000 kr. Det er også en noe høyere andel søkere med nullinntekt i Oslo enn i de to andre fylkene.⁴⁸² Dette indikerer at søkermassen i Oslo og Akershus er mindre ressurssterke enn i de øvrige fylkene.

Vi finner de samme tendensene i innvilgelsene. I Oslo og Akershus og Sogn og Fjordane er gjennomsnittsinntekten blant de som får innvilget rettshjelp henholdsvis 102 000 kr og 103 000 kr, mens i Finnmark er den på hele 120 000 kr. Vi ser altså at de som søker rettshjelp i Oslo og Akershus generelt er en mer ressurs svak gruppe enn de som søker i Sogn og Fjordane og Finnmark, og det er en mer ressurssterk gruppe som får innvilget rettshjelp etter unntaksbestemmelsene i Finnmark enn i de to andre fylkene. Det kan tenkes flere årsaker til disse forskjellene. En forklaring kan være at praksis er mer liberal i Finnmark, men det kan

⁴⁷⁹ Se punkt 5.3

⁴⁸⁰ Se punkt 6.6.2

⁴⁸¹ Se punkt 3.1

⁴⁸² Se punkt 5.5

også være at behovet er ulikt. Oslo, som storby, har en helt spesiell fattigdomsproblematikk antakelig også vil gi utslag i rettshjelpssøkingen. Det er også flere alternative rettshjelpstiltak i byene enn i distriktene, slik at personer i Oslo og Akershus har større mulighet til å få dekket rettshjelpsbehovet sitt selv om de får avslag på fri rettshjelp. Det er relativt få slike tiltak utenfor Oslo og Akershus, og det kan være noe av årsaken til at flere personer med litt høyere inntekt søker og får rettshjelp etter unntaksbestemmelsene her. Det kan også være at det har spredt seg en oppfatning blant advokater i Oslo og Akershus at praksis etter unntaksbestemmelsene er svært streng, slik at det skjer en utsiling av saker her.

9.3 Forskjeller knyttet til sakstyper

Det var også forskjeller mellom fylkene når det gjaldt hva slags problemer søkerne hadde. Dette gjenspeilte seg i hvilke sakstyper det ble søkt rettshjelp til, og om det var offentlig eller privat motpart. Særlig innen trygde-, utlendings-, arbeids- og erstatningsrett er det forskjeller mellom fylkene. Slike forskjeller kan dels skyldes at behovet for rettshjelp er forskjellig i de ulike fylkene, og tyde på at rettshjelpslovens prioriterte områder er lite tilpasset behovet i landlige strøk.⁴⁸³ En annen årsak kan være at det er avsilingsmekanismer som virker ulikt i de ulike fylkene.

Det var også forskjeller i innvilgelse av rettshjelp etter unntaksbestemmelsene.⁴⁸⁴ Finnmark var det fylket med høyest innvilgelsesprosent totalt. Særlig saker etter de materielle bestemmelsene (§ 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd) ble innvilget her. I de materielle sakene var innvilgelsesprosenten i Oslo og Akershus på 34,4 %, mens den var 48,8 % i Sogn og Fjordane og hele 65,1 % i Finnmark. Forklaringen ligger dels i de prioriterte områdene i loven antakelig er mer tilpasset behovet i urbane strøk, slik at flere saker av stor velferdsmessig betydning faller innunder unntaksbestemmelsene i distriktene. Dels gjenspeiler forskjellene i stor grad forskjeller i rettskildebruk.⁴⁸⁵ Dels kan forskjellen imidlertid forklares med at praksis generelt var svært streng i Oslo og Akershus, og særlig liberal i Finnmark.

En av sakstypene hvor forskjellen var særlig stor er barnevernssakene. Her var innvilgelsesprosenten 44,1 % i Oslo og Akershus, og over 80 % i de to andre fylkene. Forskjellen i innvilgelsesprosent beror hovedsakelig på forskjeller i vurderingen av det såkalte

⁴⁸³ Se om dette Johannessen 2002 s 56

⁴⁸⁴ Se punkt 6.1.2

⁴⁸⁵ Se punkt 10.2.8

”konfliktmomentet”, hvor man i Oslo og Akershus la til grunn en mye strengere praksis enn i de andre fylkene. I pengekravssaker, se punkt 6.3.3, er forskjellen mellom Finnmark og de to andre fylkene særlig fremtredende. Innvilgelsesprosenten i Finnmark var på 75 %, mens den var på 30 % i Oslo og Akershus og 37,5 % i Sogn og Fjordane. Forklaringen ligger antakelig i at praksisen i Finnmark er atskilling mer liberal enn i de andre fylkene. Også i trygdesaker (se punkt 6.3.10) var det høyest innvilgelsesprosent i Finnmark (38,5 %, i motsetning til bare 18,2 % innvilgelse i Oslo og Akershus og 20 % i Sogn og Fjordane). Samme tendensen så vi i erstatningssakene. I Oslo og Akershus ble bare 7,6 % av erstatningssakene innvilget, mens tallet for Finnmark var 52,6 %. I Sogn og Fjordane var også innvilgelsesprosenten langt høyere enn i Oslo og Akershus, med 38,4 %.⁴⁸⁶

Deler av forskjellene kan gjenspeile forskjeller i søkingen og at behovet er ulikt slikt at skjønnsutøvelsen er tilpasset behovet i det enkelte fylket. Vi ser imidlertid at dette i seg selv ikke fullt ut kan forklare forskjellene i innvilgelsesprosenten. Vi antar derfor at størstedelen av forskjellene skyldes reelle forskjeller i forvaltningens bruk av reglene, hvor terskelen for å innvilge rettshjelp er lavere i Sogn og Fjordane og Finnmark. Dette kan skyldes forskjeller i rettskildebruken (som i Finnmark lå nærmest den tradisjonelle juridiske metode, se punkt 10.2.8) og forskjeller i tradisjon eller sosiale forhold. Det fremstår også som om praksis hos fylkesmannen i Oslo og Akershus generelt sett er langt mindre liberal enn i de øvrige fylkene.

De samme forskjellene mellom fylkene gjør seg gjeldene også i saker som gjelder økonomisk dispensasjon. I Oslo og Akershus blir bare 9,3 % av fjerdeleddssakene (§ 11 fjerde ledd og § 16 fjerde ledd) innvilget, mens det tilsvarende tallet for Sogn og Fjordane og Finnmark er 26,8 % og 36 %. Forklaringen kan delvis være forskjeller i bolig- og næringsstruktur. Rundskrivet legger opp til at formue som er knyttet opp i bolig og/ eller driftsmidler kan ses bort fra ved dispensasjonsvurderingen i fjerdeleddssakene.⁴⁸⁷ Det er mer vanlig å eie bolig i landlige strøk.⁴⁸⁸ I tillegg antar vi at det er flere saker der formuesoverskridelsene gjelder driftsmidler i forbindelse med gårdsdrift og husdyrhold, i Sogn og Fjordane og Finnmark enn i Oslo og Akershus. Imidlertid ser vi også her at det er visse forskjeller i forvaltningens

⁴⁸⁶ I Oslo ble 2 av 26 saker innvilget, i Sogn og Fjordane ble 5 av 13 saker innvilget og i Finnmark var tallet 10 av 19.

⁴⁸⁷ G-12-05 punkt 3.4

⁴⁸⁸ Tall tatt fra SSBs statistikkbank, side:

http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=03234, lest 5. mai 2008

regelanvendelse, hvor særlig fylkesmannen i Oslo og Akershus er svært streng. Forskjellene i rettskildebruk og tolkningstradisjoner er de samme som i saker angående materiell dispensasjon.

9.4 Forskjeller mellom fylkesmennenes og Justissekretariatenes bruk av reglene

Fylkesmennenes bruk av ulike skjønnsmomenter tilsvarer i hovedsak Justissekretariatenes. Dette kommer av generelt gode samkjøringsrutine og at rundskrivet legger relativt sterke føringer for skjønnsutøvelsen. Likevel fremstår Justissekretariatenes praksis som svært streng sett i forhold til fylkesmennenes, noe blant annet den lave omgjøringsprosenten (5,3 %) indikerer.⁴⁸⁹ Det er vanskelig å foreta mer konkrete sammenligninger, dels fordi tallmaterialet for Justissekretariatenes innvilgelser er relativt lite, og dels fordi sakene som kommer opp for Justissekretariatene generelt er av noe annen karakter enn sakene i førsteinstans.

9.5 Oppsummering

Vi ser at det er klare forskjeller mellom fylkene. Disse kan skyldes forskjeller i hvem som søker rettshjelp etter unntaksbestemmelsene. Det kan også skyldes at behovet er ulikt i fylkene, slik at forskjellene i bruken av bestemmelsene skyldes at skjønnsutøvelsen er tilpasset forskjellene i behovet. Vi antar imidlertid at dette ikke kan forklare forskjellene fullt ut, og mener dette gjenspeiler forskjeller i hvordan reglene brukes. Vi antar at det er forskjeller i rettskildebruk som spiller inn. Regelanvendelsen i Finnmark og i Sogn og Fjordane ligger nærmere den alminnelig juridiske metode.⁴⁹⁰ I tillegg fremstår det som at vurderingen ved bruken av reglene er strengere i Oslo og Akershus enn den er i de andre fylkene. Justissekretariatenes bruk av reglene fremstår generelt sett som streng. Funnene bekrefter i all hovedsak vår hypotese om at det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder hvem som får innvilget rettshjelp.

⁴⁸⁹ Se punkt 7.4

⁴⁹⁰ Se punkt 10.2.8

10 Forvaltningens rettskildebruk

Rettskildelæren danner grunnlaget for all regelanvendelse, herunder vurdering av hvilke regler som er relevante, innholdet i reglene og den rettslige bedømmelsen av enkelttilfeller.⁴⁹¹ Rettskildelæren er basert på domstolenes rettskildebruk, men rettsanvendelsen i forvaltningen skiller seg noe fra domstolenes.⁴⁹² I det følgende vil vi beskrive våre observasjoner av fylkesmennenes og Justissekretariatenes rettskildebruk ved praktiseringen av unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven.⁴⁹³ Vi vil forsøke å trekke noen linjer til annen forskning om forvaltningens rettskildebruk.

10.1 Forskjeller mellom forvaltningens og domstolenes rettskildebruk

Det er flere årsaker til at det er forskjeller i rettskildebruken. Blant annet er det andre forutsetninger for regelanvendelse i forvaltningen enn det er i domstolene. Saksmengden i forvaltningen er større, og det er større tidspress. Videre er en stor del av sakene likeartede, noe som gjør at behandlingen av enkeltsaker blir rutinemessig. Forvaltningens virksomhet er gjerne også mer målrettet enn domstolenes, og realisering av formålet ved virksomheten vektlegges høyere enn de tradisjonelle juridiske idealer. I tillegg er det en viktig faktor at rettsanvenderne i forvaltningen ofte ikke er jurister og at avgjørelsene som fattes ofte er mer knyttet til faglige spørsmål på feltet enn juridiske spørsmål.⁴⁹⁴ Forskjellen mellom byråkratisk rettskildebruk og ren judisiell rettskildebruk, og særlig ikke-juristers rettskultur er et sentral tema i rettssosiologien. Det hevdes blant annet at forvaltningen i stor grad benytter seg av forhåndstolkninger av den loven de skal bruke.⁴⁹⁵ Den store vektleggingen av rundskrivet i rettshjelpsforvaltningen bekrefter i stor grad dette.

10.2 Rettskildebruken i rettshjelpsforvaltningen

10.2.1 Ordlyd

I alminnelig juridisk metode danner lovens ordlyd utgangspunkt for tolkningen av en lovbestemmelse.⁴⁹⁶ Som nevnt har tidligere forskning vist at dette ikke alltid er tilfellet i

⁴⁹¹ Eckhoff 2001 s 15

⁴⁹² Jf blant annet Eckhoff 2001 s 17, Zahle 1986 s 752, og Andenæs 1992 s 380.

⁴⁹³ Bruken av rettskildefaktorer er i liten grad fremme i vedtakene, i likhet med i domstolene, se om dette Eckhoff 2001 s 21 og 22. En usikkerhet ved alle slike analyser er hvorvidt alt som blir vektlagt i vurderingen, også fremkommer i vedtaket. Vi baserer i hovedsak vår redegjørelse på vedtakene, men i enkelte tilfeller forsøker vi å se hva forvaltningen egentlig legger vekt på. Dette kommenteres da særskilt.

⁴⁹⁴ Eckhoff 2001 s 225 flg

⁴⁹⁵ Se mer om denne debatten i Mathiesen 2005 kap. 3.4 s. 231 flg.

⁴⁹⁶ Eckhoff 2001 s 39

forvaltningen.⁴⁹⁷ Dette gjenkjenner vi i vårt materiale, der vi ser at forvaltningen i liten grad drøfter sakene opp mot lovens vilkår.

I visse tilfeller er forvaltningens bruk av loven begrenset til å gi en henvisning til lovens bestemmelser, for så å fastslå at lovens vilkår enten er oppfylt eller ikke. I sak nr 30 heter det for eksempel bruken av unntaksbestemmelsen:

”Fylkesmannen innvilger søknaden i medhold av rettshjelpsloven § 11 tredje [ledd]”

Vilkårene i loven er overhodet ikke drøftet, og det er ingen antydninger til hva forvaltningen har lagt vekt på i skjønnsutøvelsen.

I andre tilfeller ser vi at bestemmelsens innhold er gjengitt, men ofte i form av en standardfrase og uten at forvaltningen knytter noen nærmere drøftelse opp mot ordlyden. En typisk sak er nr 43, hvor fylkesmannen uttaler:

”Saken faller ikke inn under de prioriterte sakstypene i rettshjelpsloven, og er derfor behandlet etter rettshjelpsloven § 16, 3. ledd. Etter denne bestemmelsen kan det *unntaksvis* innvilges fri sakførsel dersom de økonomiske vilkår er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med de prioriterte sakene. ” (original uthevelse)

Lovens vilkår er sitert, men det knyttes ingen ytterligere bemerkninger til disse, og saken avgjøres på et helt annet grunnlag. Om forvaltningen anvender lovens vilkår i rettsanvendelsen fremkommer ikke.

Vedtak fra Justissekretariatene fremstår i større grad knyttet til lovens ordlyd enn vedtakene fra fylkesmennene. I hovedsak nevnes alltid bestemmelsen som brukes, og det knyttes en kort kommentar til hvordan denne skal forstås. Det fremstår imidlertid som en standardfrase, og i den konkrete drøftelsen er ordlyden lite diskutert.

⁴⁹⁷ Jf blant annet Eckhoff 2001 s 17, Zahle 1986 s 752, og Andenæs 1992 s 380

I saker om økonomisk dispensasjon fremstår det som om forvaltningen i liten grad vektlegger lovens ordlyd. Rettshjelpsloven § 11 fjerde ledd gir anvisning på en vurdering av forholdet mellom utgiftene til juridisk bistand og søkers økonomiske situasjon. Som nevnt i punkt 8.2 foretar forvaltningen hovedsakelig en vurdering av størrelsen på overskridelsen av inntekts- og formuesgrensen, mens det bare i liten grad gjøres en konkret vurderingen av søkers økonomiske situasjon. Sak nr 64 kan fremheves som representativ for hvilken vekt som forvaltningen legger på lovens ordlyd.

”Videre bemerkes at det er brutto årsinntekt som er grunnlaget for den økonomiske vurderingen, og at det ikke er anledning til og se hen til forsørgerbyrde og/eller nødvendige utgifter.”

Utsagnet fremstår som uforenelig med lovens ordlyd hvor det legges opp til at det skal foretas en bred vurdering av søkers økonomi.⁴⁹⁸ Vi antar den har sin bakgrunn i føringene som oppstilles i rundskrivet.⁴⁹⁹ I Finnmark er praksis ved vurdering av søkers økonomiske situasjon noe mer liberal⁵⁰⁰ og det kan skyldes at man legger noe mer vekt på lovens ordlyd enn i de andre instansene.

10.2.2 Forarbeider

Forvaltningen trekker i svært liten grad inn forarbeider i vurderingen av om rettshjelp skal gis etter unntaksbestemmelsene. Noe av dette kan skyldes at endel av hensynene som fremkommer i forarbeidene har blitt inntatt og gjengitt i rundskrivet og at forvaltningen velger å benytte seg av rundskrivet fremfor å gå til primærkilden.

10.2.3 Formål

Som nevnt i punkt 4.5.1.3, er lovens formål i utgangspunktet retningsgivende for forvaltningens skjønnsutøvelse. Det er imidlertid bare deler av formålsbestemmelsen som trekkes inn i drøftingen i praksis, ved at det oppstilles et grunnvilkår om at rettshjelp må være ”nødvendig”, jf punkt 4.5.1.6. At ordningen skal virke som en rettssikkerhetsgaranti for de svakeste⁵⁰¹ er i liten grad fremme.

⁴⁹⁸ Se punkt 4.5.2

⁴⁹⁹ G-12/05, punkt 3.4

⁵⁰⁰ Se kapittel 9

⁵⁰¹ Se punkt 4.5.1.3

10.2.4 Praksis fra domstoler og forvaltningens egen praksis

Praksis fra domstolene er i svært liten grad fremme i vurderingen av unntaksbestemmelsene. Det er forøvrig også sjelden spørsmål av betydning er oppe for domstolene⁵⁰². I de sakene der domspraksis ble anført i søknaden, ble det bare i liten grad vektlagt av forvaltningen.

Det legges stor grad vekt på forvaltningens egen praksis når saker vurderes etter unntaksbestemmelsene. Ved hjelp av samkjøringsmøter og gjennomgang av avgjørelser i klagesaker har fylkesmennene relativt god oversikt over praksis. Ofte angis det kun at det etter unntaksbestemmelsene ”føres generelt en restriktiv praksis”.⁵⁰³ Dette gir søker få muligheter til å vurdere om det er etablert en fast praksis, hva praksisen er og om praksis er relevant i den aktuelle saken. Forvaltningens henvisning til praksis bygger dels på angivelser i rundskrivet om hvordan praksis skal være og i svært mange tilfeller angir rundskrivet at praksis på saksområdet skal tolkes strengt.

Det er ikke alle tilfeller der forvaltningens anførsler om praksis har like godt grunnlag. Et eksempel er saker der det offentlige er motpart. Her hevdes det ofte i vedtaket at praksis er streng. Det uttales for eksempel i sak nr 41, at ”[d]et er videre lagt vekt på at det føres en restriktiv praksis saker som skal behandles av offentlig forvaltning”. Dette fremstår umiddelbart lite forenelig med våre funn, som viser at saker med offentlig motpart har høyere innvilgelsesprosent enn saker med privat motpart.⁵⁰⁴ Dels kan det imidlertid forklares med at saker med offentlig motpart generelt er av større velferdsmessig betydning enn andre saker.

10.2.5 Rundskriv

Rundskrivet gir en utfyllende redegjørelse for hvordan forvaltningen skal anvende reglene i rettshjelpsloven. Dels gis det en oversikt over reglene og tolkningsresultater som fremkommer av øvrige rettskilder⁵⁰⁵ og dels oppstilles det mer konkrete føringer for hvorledes skjønnet skal utøves i visse sakstyper. At rundskrivet gir en sammenstilling og oversikt over relevante rettskilder er noe man blant annet kjenner fra trygderetten,⁵⁰⁶ og det kan utgjøre et viktig og

⁵⁰² Se punkt 4.1.2. Etter de fleste unntaksbestemmelsene har altså ikke domstolene avgjørelseskompetanse.

⁵⁰³ Jf blant annet sak nr 41

⁵⁰⁴ Se punkt 6.4.1

⁵⁰⁵ Et eksempel er uttalelser i forarbeidene, som ellers var lite fremme i vedtakene, hvor det i Ot.prp. nr 91 punkt 10.2 angis at objektivitetsvilkåret stiller krav ”... til at saken mer allment kan antas å berøre søker i særlig sterk grad”. Formuleringen er gjentatt i rettshjelpsrundskrivet, i punkt 5.5.1, og er ofte fremme i vedtakene.

⁵⁰⁶ Jf f.eks Bings undersøkelse av Trygderetten gjengitt i Eckhoff 2001 s 228

nyttig hjelpemiddel i saksbehandlingen. Det kan blant annet bidra til lik rettsanvendelse over hele landet og effektivisere saksbehandlingen. Rundskrivet er regjeringens måte å styre skjønnsutøvelsen i lavere organer på, og angivelsen på at praksis skal være streng kan både bygge på erfaringer og målsettinger/ politiske prioriteringer. Dersom det legges for stor vekt på føringene i rundskrivet, er det imidlertid en fare for at skjønnsutøvelsen blir lite individuell og tilpasset det enkelte tilfellet.

Forvaltningen legger svært stor vekt på rundskrivet når de bruker rettshjelpslovens unntaksbestemmelser. I 58 % av vedtakene i materialet vårt, ble rundskrivet brukt som direkte begrunnelse for vedtaket. På den måten forenkles og innsnevres rettsanvendelsen ved at man bruker faste retningslinjer i stedet for skjønn. Særlig i Oslo og Akershus og Sogn og Fjordane ble rundskrivet stort sett brukt som den eneste rettskilden. En slik bruk av standardverk for lovtolkning kjenner vi særlig fra ligningsforvaltningen, der de samme spørsmålene ofte dukker opp i mange saker. Rettshjelpsområdet er av en helt annen karakter. Intensjonen med unntaksbestemmelsene er at de skal fange opp saker som ikke kan rubriseres under de øvrige bestemmelsene i loven. Dette gjelder personer i svært ulike livssituasjoner og med til dels svært ulike problemer. I en slik sammenheng er den sterke vektleggingen av hensynene som angis i rundskrivet uheldig, idet det i stor grad fører til at det fattes standardavgjørelser.

10.2.6 Politiske signaler

Forvaltningen er en del av et politisk system og blir til en viss grad påvirket av politiske føringer og signaler. I tillegg til formaliserte føringer som rundskriv eller instruks fra overordnet organ, så vi at skjønnsutøvelsen også ble påvirket av visse mer uformelle politiske signaler. Formaliserte instruks eller retningslinjer fra et overordnet organ er i hovedsak uproblematisk, såfremt disse ikke strider mot loven.⁵⁰⁷ I den grad underordnede forvaltningsorgan påvirkes av mer uformelle politiske føringer, er dette noe mer uheldig sett i et rettssikkerhetsperspektiv. Det er for såvidt intet i veien for at forvaltningen gir generelle politiske uttalelser og holdninger om at for eksempel kampen mot menneskehandel er viktig betydning i rettshjelpsvurderingen. Legges vekt på for eksempel budsjettensyn, jf punkt 8.1.11, kan dette imidlertid være uheldig for den frie skjønnsutøvelsen.

⁵⁰⁷ Eckhoff 2001 s 99 og s 374

10.2.7 Internasjonale forpliktelser

Som nevnt i punkt 3.4, er Norges internasjonale forpliktelser relevante ved anvendelsen av unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven. Slike forpliktelser anføres til en viss grad i søknadene, særlig etter Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK), Torturkonvensjonen og ILO-konvensjonen om urfolksrettigheter. Med unntak av i samesaker drøftes imidlertid slike anførsler i liten grad og vektlegges generelt sett lite. Det fremstår som om forvaltningen har lite kjennskap til kravene til rettshjelpsordninger som følger av internasjonale konvensjoner.

Et eksempel på hvordan forvaltningen behandler slike saker, finner vi i sak nr 100. Justissekretariatet uttaler:

”Det anføres i klagen at det vil være i strid med menneskerettighetene å nekte søker bistand i å føre saken for domstolene. Justissekretariatene deler ikke denne oppfatningen. Anførselen er for øvrig ikke utdypet og det er ikke vist til en konkret konvensjonsbestemmelse. Det presumeres at norsk rett er i samsvar med våre internasjonale forpliktelser.”

Her ser man at rettshjelpsforvaltningen ikke overhodet ikke drøfter søkers anførsel om at internasjonale forpliktelser har betydning for rettshjelpsspørsmålet. Forvaltningen ytrer her kun sitt standpunkt om at et avslag vil være menneskerettighetsstridig, uten å vise til noe rettslig grunnlag. Forøvrig kan man ikke uten å ta selvstendig stilling til det avslå en klage på grunnlag av at et relevant rettslig standpunkt ikke er tilstrekkelig utdypet,⁵⁰⁸ og det fremstår også som at forvaltningen her har misforstått ”presumsjonsprinsippet”.⁵⁰⁹

10.2.8 Forskjeller mellom fylkene

Som vi allerede har vært inne på, var det noen forskjeller i rettskildebruken mellom instansene. Særlig Finnmark skilte seg ut med en rettskildebruk som ligger nærmere tradisjonell juridisk metode enn resten av forvaltningen. Dette ser vi tegn på både i

⁵⁰⁸ Forvaltningen har her utredningsplikt, jf forvaltningsloven § 17.

⁵⁰⁹ Jf blant annet Ravlo 1997 s 195, Høstmælingen 2003 s 344 og Eckhoff 2001 s 361, hvor det redegjøres for dette prinsippet. Kort sagt slår prinsippet fast at norsk rett presumeres å være i overensstemmelse med EMK, hvilket tilsier at man i tilfeller der det ikke foreligger norsk rett, eller det er flere mulige tolkningsalternativer, skal det velges en løsning som er i tråd med EMK. Det er ikke grunnlag for å bruke det til å oppstille en presumsjon, i form av en slags ”bevisterskel”, om at forvaltningens praksis ikke er i strid med EMK.

innvilgelsesprosenten, jf punkt 6.1.2 og punkt 9.3, og i den konkrete skjønnsutøvelsen, jf kapittel 8. Noe av forskjellen kan skyldes forskjeller i saksmengde, men det kan også indikere at visse forskjeller i tolkningstradisjon har betydning for regelanvendelsen. Saksbehandlerne på rettshjelpsområdet i Finnmark var jurister, og de var alle relativt nytilsatte uten tidligere erfaring med rettshjelpsloven. Det ble heller ikke gitt opplæring på feltet, slik at saksbehandlerne måtte lære seg området selv, ved hjelp av tradisjonelle verktøy for lovtolkning. I de øvrige fylkene var saksbehandlerne i større grad påvirket av lokale tradisjoner og foretok i mindre grad selvstendig tolkning. Her ble stort sett rundskrivet brukt som eneste rettskilde.

10.3 Oppsummering

Generelt er forvaltningens rettskildebruk ved bruken av unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven ganske forskjellig fra den juridiske metode en kjenner fra domstolene. Det legges liten vekt på de tradisjonelt sett viktigste rettskildefaktorene, som lovens ordlyd og forarbeider, og våre funn tyder på at det er svært liten konkret og individualisert regeltolkning og – anvendelse. Lovtolkningen som har foregått hos overordnede organer eller i tidligere saker, tillegges gjennom vektlegging av rettskilder som rundskriv og praksis, svært stor vekt, og saksbehandlingen får sånn sett et preg av å være ”masseregelanvendelse”. Vi antar også at visse geografiske forskjeller i praksisen skyldes forskjeller i bruken av juridisk metode. Funnene bekrefter i all hovedsak vår hypotese om at forvaltningens mangelfulle rettskildebruk påvirker bruken av reglene.

11 Bruken av loven

11.1 Hvem skal loven omfatte?

Opp gjennom tiden har det flere ganger vært diskutert om en statlig rettshjelpsordning skal ta mål av seg å være en velferdsordning eller en ren fattigdomsordning.⁵¹⁰ Det skilles mellom en markedsorientert modell og en velferdsmodell.⁵¹¹ I følge markedsmodellen vil statens

⁵¹⁰ Johnsen 1987 s 79 flg (kapittel tre) beskriver de ulike linjene i rettshjelpsdebatten før vedtagelsen av rettshjelpsloven av 1980 og de første årene etter.

⁵¹¹ Johnsen 1987 s. 132 - 133

oppgave på rettshjelpsområdet være begrenset til å legge til rette for sunn konkurranse, og bidra med finansiering av rettshjelp til de aller svakeste, slik at de får ivaretatt sitt grunnleggende rettssikkerhetsbehov. Etter velferdsmodellen er rettshjelp et virkemiddel for å utjevne sosiale forskjeller og et nødvendig redskap for å gi befolkningen faktiske muligheter til å utnytte andre velferdsrettigheter.⁵¹² Om hvem rettshjelpsordningen skal omfatte uttaler Justisdepartementet at: ”Det er bred politisk enighet om at ingen skal lide rettstap på grunn av manglende økonomisk evne. [...] Økonomiske, sosiale, og geografiske forskjeller bør ikke være avgjørende for enkeltmenneskers muligheter til å få nødvendig juridisk bistand og informasjon om rettigheter. Adgangen til rettshjelp er en sentral del av samfunnets velferdstilbud.”⁵¹³

Debatten om lovgivning som virkemiddel for å utjevne sosiale forskjeller er en av de sentrale debattene i retts sosiologien.⁵¹⁴ Spørsmålet i denne sammenhengen er om rettshjelpsloven skal være et sikkerhetsnett som skal ivareta rettssikkerheten til de aller svakeste eller om den også skal ha en mer aktivt utjevnende virkning på folks levestandard. Utviklingen av samfunnet i retning mer rettsliggjøring leder til større forskjeller mellom fattig og rik, idet de rike vil kunne nyttiggjøre seg rettsliggjøringen til sin fordel, mens de fattige mangler de samme mulighetene. En mulig oppgave for rettshjelpsloven kan være å redusere konsekvensene av den økende rettsliggjøringen.

Slik rettshjelpsordningen fremstår i dag er det uklart hvilke grupper ordningen tar sikte på å nå. I en vurdering av om ordningen bør endres eller utvides, er det viktig at man tar enda sterkere standpunkt til hvem ordningen tar sikte på å omfatte.

11.2 Bruken av unntaksbestemmelsene opp mot det udekkede rettshjelpsbehovet

Lov om fri rettshjelp tar i følge formålsbestemmelsen mål av seg å være en sosial støtteordning. Målgruppen for ordningen er mangfoldig, og det kreves et fleksibelt regelverk for å dekke alle tilfeller hvor ”søker har behov for bistand og hvor saken er støttverdig.”⁵¹⁵ Lovens oppbygning gir i utgangspunktet inntrykk av å være en fleksibel ordning, der det i tillegg til enkelte prioriterte områder er mulig å dispensere etter både de materielle og de

⁵¹² Johnsen 1987 s. 133 flg.

⁵¹³ Se St.meld. nr 25 (1999-2000) s 5

⁵¹⁴ Se særlig Mathiesen 2005 s 176 flg.

⁵¹⁵ Jf Ot. prp. nr. 91 punkt 10.2

økonomiske vilkårene. Som vi har sett er imidlertid praktiseringen av disse bestemmelsene svært regelbundet særlig på enkelte områder.

11.2.1 Omfanget av bruken av bestemmelsene

Tidligere undersøkelser har avdekket et svært stort udekket rettshjelpsbehov. Det er anslått at det har et omfang på ca 2 millioner problemer.⁵¹⁶ Den statlige rettshjelpsordningen er ment å minske det udekkede behovet. Imidlertid er det klart at omfanget av det udekkede behovet er langt større enn den samlede søkingen på rettshjelpsloven. Ser man på det store udekkede behovet for rettshjelp opp mot bruken av den statlige rettshjelpsordningen, er det grunn til å tro at det er en betydelig andel personer som har et udekket rettshjelpsbehov av større velferdsmessig betydning, og som ikke har ressurser til å dekke utgiftene til juridisk bistand selv. Vi ser altså at loven brukes i for liten grad til å dekke det behovet som er. Dette kan skyldes at loven ikke når ut til alle som har behov for det og at terskelen for å innvilge rettshjelp er for høy.

11.2.2 Praksis ved bruken av materielle unntaksbestemmelser

Ser vi kun på gjennomsnittsinntekten blant de søkerne som fikk innvilget rettshjelp ser vi at dette generelt er en svært ressurs svak gruppe, noe som antyder at loven favner om den gruppen den er ment å skulle treffe. Det er imidlertid mange personer med svært lave inntekter som får avslått sine søknader om rettshjelp.⁵¹⁷ Disse personene har ofte så lave inntekter at de er helt avhengige av gratistilbud for å få hevdet sin rett. Som vi har sett er praksis etter unntaksbestemmelsene svært streng på enkelte områder. For eksempel blir uprioriterte trygde-, husleie-, og arbeidsrettssaker relativt lite innvilget, selv om dette er saker som i alminnelighet har stor velferdsmessig betydning. Dette er saksområder hvor det udekkede behovet for rettshjelp er stort og skillet mellom prioriterte og uprioriterte saker fremstår som vilkårlig.

Videre er det endel saker hvor forvaltningen i liten grad vurderer søkers faktiske behov for rettshjelp, herunder hvilken betydning saken har for søker, men kategorisk avslår på bakgrunn av at saken gjelder en spesiell sakstype. Dette så vi i en del utlendingssaker, spesielt der personer blir utvist på grunn av straffbare forhold. Rundskrivet angir at det kun skal gis

⁵¹⁶ Se Johnsen 1987 s 347 flg.

⁵¹⁷ Se punkt 6.8

rettshjelp i slike saker hvis søkeren har en ”spesielt sterk tilknytning til landet”.⁵¹⁸ Det ble i liten grad foretatt en vurdering av hvordan utvisning ville påvirke søker i andre sammenhenger, i tillegg til at terskelen for rettshjelp i slike saker fremsto som svært høy. Utvisning er et svært inngripende vedtak, og personer som sitter i fengsel har normalt svært lite økonomiske midler å vise til. Den samme bruken av reglene ser vi i saker som gjelder pengekrav, hvor det i liten grad vektlegges hva som er grunnlaget for kravet. Forvaltningens bruk av reglene fremstår således lite egnet til å gi rettshjelpsloven den fleksibilitet som trengs for å fange opp alle ”støtteverdige saker”.⁵¹⁹

11.2.3 Praksis ved bruken av økonomiske unntaksbestemmelser

Særlig i tilfeller der personer overstiger inntektsgrensen er det svært vanskelig å få innvilget rettshjelp. Forvaltningen ser i praksis ikke hen til forsørgerbyrde og andre forhold som kan medføre at bruttoinntekten ikke gjenspeiler den reelle økonomiske situasjonen.⁵²⁰ Dette er en svært snever skjønnsutøvelse som etter vår mening er lite forenelig med lovens formål og ordlyd.⁵²¹

Særlig urimelig er det at det ikke legges større vekt på forsørgerbyrde. Det er stor forskjell i velferdssituasjonen til enslige som tjener noe mindre enn 230 000 kr, og aleneforsørgere med to barn som tjener litt mer enn 230 000 kr. I slike tilfeller vurderes overhodet ikke søkers mulighet til å bære utgiftene til rettshjelp, det foretas kun en skjematisk vurdering av inntektsoverskridelsen. Det samme gjelder blant annet gjeldsbyrde, skattebyrde, medisinske utgifter, spesielt høye bo utgifter og andre forhold som kan bidra til at den disponible inntekten er lav. Bruken av unntaksreglene tar i liten grad hensyn til søkers faktiske evne til å finansiere rettshjelp i saken, noe som fører til at bruken av loven virker lite tilpasset behovet for rettshjelp. Bruken av unntaksreglene tar i liten grad hensyn til søkers faktiske evne til å finansiere rettshjelp i saken, noe som fører til at det er lite rom for fleksibilitet i den økonomiske vurderingen.

Det vektlegges i svært liten grad at saker for domstolene er betydelig mer kostnadskrevende enn alminnelige rettsrådssaker. Det legges til grunn at en søker som overskrider

⁵¹⁸ Jf G-12/05 punkt 5.5.2

⁵¹⁹ Jf Ot.prp. nr 91 (2003-2004) punkt 10.2

⁵²⁰ Se punkt 8.2

⁵²¹ Jf punkt 4.5.2

inntektsgrensen skal ha samme mulighet til å finansiere fem timer rettsråd som en sakførselssak som går over flere dager. I tillegg gis det i praksis ikke dispensasjon sakførselssaker som i alminnelighet er svært dyre, mens det kan dispenseres i saker som er langt billigere, men i enkelte tilfeller har blitt dyre.⁵²² Dette er i tråd med føringene i rundskrivet, men er liten forenelig med den brede skjønnsmessige vurderingen lovens ordlyd og formål legger opp til. Bruken av unntaksbestemmelsene fremstår også her som lite fleksibel.

11.3 Hvordan er loven tilpasset behovet til de svakeste i samfunnet?

Det er i stor grad de svakeste i samfunnet som har det største rettshjelpsbehovet. Dette er ofte mennesker som kommer uheldig ut etter mange kriterier; blant annet ser man gjerne en sammenheng mellom svak økonomi, lite utdanning, lite personlig ressurser, dårlig språk, lite erfaring med byråkratiske/administrative organer og sosiale problemer som rusavhengighet eller arbeidsløshet. Alt dette gjør at disse personene sliter mer enn andre med å fremme sin sak i rettssystemet. Slik ordningen fungerer i dag, kan man sette spørsmålsteget ved om rettshjelpsordningen er tilpasset behovet til denne gruppen. Det er mulig at det er de mer ”ressurssterke” av de ressurssvake som søker rettshjelp, mens andre, eksempelvis rusmisbrukere, institusjonaliserte, og innvandrere ikke får bistand.

Vi antar at det er de svakeste i samfunnet som i minst grad får dekket sitt behov gjennom loven. Tidligere forskning, samt erfaringer fra tiltak som Fri rettshjelp, studentrettshjelpstiltakene og Gatejuristen, tilsier at det er et stort, udekket behov for rettshjelp hos de svakere gruppene i samfunnet, også utenfor rettshjelpslovens dekningsområde.⁵²³ I tillegg til at flere av de mest ressurssvake er underrepresentert i søkingen, er bruken av rettshjelpslovens unntaksbestemmelser lite tilpasset behovet til de aller svakeste i samfunnet.

Rettshjelpsloven er bygget opp rundt en tradisjonell, ikke-oppøkende ordning hvor det er advokater skal yte bistanden. Tidligere forskning har vist at det er høy advokatterskel blant de svakeste i samfunnet. I tillegg har noen grupper vanskeligere for å ta kontakt med advokat enn andre, særlig gjelder dette institusjonaliserte og utlendinger. I tillegg er en stor del av det

⁵²² Se punkt 8.2

⁵²³ Se blant annet Årsrapport Juss-Buss 2006 punkt 4.4 og punkt 5.2.1 og Årsrapport Gatejuristen 2006 s 27

udekkede behovet hos de svakeste i samfunnet latent. Dette gjør ordningen lite tilpasset behovet til de svakeste.

Forvaltningens skjønnsutøvelse faller i noen tilfeller særlig uheldig ut for de svakeste i samfunnet, både i form av praksisen i bestemte sakstyper og hvilke momenter det tas hensyn til ved avgjørelsen. Et eksempel på dette er sosialsaker. Selv om innvilgelsesprosenten er høy, antar vi at en betydelig del av søknadene avslås etter rettshjelpslovens § 5, om subsidiaritet. Det antas at sosialtjenestens veiledningsplikt kan ivareta søkerens rettshjelpsbehov. Veiledningsplikten har blitt kritisert flere ganger,⁵²⁴ og det er de svakeste i samfunnet som i minst grad vil kunne nyttiggjøre seg den bistanden de får fra offentlige organer.⁵²⁵ Den sterke vekten som legges på veiledningsplikten i rettshjelpssammenheng, vil således i størst grad ramme de svakeste. Det samme ser vi i utlendings- og trygdesaker, samt saker angående straffegjennomføring; også her er praksis svært streng.

Som vår analyse av hvilke skjønnsmomenter som vektlegges i vedtakene viser,⁵²⁶ er bruken av enkelte momenter lite tilpasset behovet til de svakeste. Dette gjelder blant annet forvaltningens bruk av momenter som objektivitet og økonomisk betydning. Det legges opp til en objektiv vurdering av det velferdsmessige behovet, hvor tvistegjenstandens betydning for søkeren måles etter betydningen for folk flest. Dette fremstår som lite forenelig med lovens sosiale formål. Et eksempel er sak nr 21, hvor tvistegjenstanden utgjorde en tredjedel av søkers brutto årsinntekt, eller sak nr 92, hvor tvistebeløpet var svært lavt, men utgjorde alt søker hadde til livsopphold.⁵²⁷

Vi ser også at administrativ behandling av saken tillegges svært stor vekt i retning avslag, særlig innen utlendings- og trygderetten.⁵²⁸ Dette er saksområder som er av stor velferdsmessig betydning og hvor søkerne generelt er ressursvake. En slik praksis kan utgjøre et stort rettssikkerhetsproblem, og kan i tillegg medvirke til at man i liten grad får prøvd utlendings- og trygdeforvaltningens rettsanvendelse.

⁵²⁴ Se blant annet Årsrapport Juss-Buss 2006 punkt 5.2.1, Årsrapport Gatejuristen 2006 s 27 og DIFI 2008:1 punkt 5.3

⁵²⁵ Johnsen 1987 s 516

⁵²⁶ Se kapittel 8

⁵²⁷ Se om dette punkt 8.1.5. Sakene er referert i henholdsvis punkt 8.1.1.2 og punkt 8.1.1.1.

⁵²⁸ Jf punkt 8.1.4

11.4 Avsilingsmekanismer

11.4.1 Generelt om avsilingsmekanismer

Hvorvidt en person oppsøker et rettshjelpstilbud for å få hjelp til sitt problem avhenger primært av to faktorer. Johnsen⁵²⁹ har kalt disse for problemdiagnose og rettshjelpskalkyle. For det første må personen diagnostisere at det foreligger et problem, og i dette tilfellet, at problemet er av juridisk art. Hvorvidt personen faktisk oppsøker rettshjelp for å løse problemet avhenger av om vedkommende, etter det Johnsen kaller en rettshjelpskalkyle, kommer frem til at det lønner seg. I problemdiagnoseprosessen, er det avgjørende at søker har den kunnskap og innsikt som er nødvendig for å utnytte rettshjelpstilbudet som eksisterer.⁵³⁰ Blant annet må man ha kunnskap om sin rettslige stilling (rettsdogmatisk kunnskap) og relevante rettshjelpstilbud. I rettshjelpskalkyleprosessen, som Johnsen beskriver som en ”pro et kontra avveining”⁵³¹ av om man bør søke rettshjelp, er det en rekke faktorer som spiller inn.

11.4.2 Ikke-oppsøkende ordning

Forskning har avdekket at en betydelig del av det udekkede behovet for rettshjelp er latent, og det er på det rene at en tradisjonell, ikke-oppsøkende juridisk bistand i liten grad kan avhjelpe slike problemer.⁵³² Dette vil påvirke søkingen da det er de ressurssvake som i størst grad har et latent rettshjelpsbehov.⁵³³ Slike avilingsmekanismer har også virket på vårt materiale; ser man på for eksempel husleierett, viser det seg at andelen av søking på det området er lavere enn behovet skulle tilsi. I for eksempel husleiesaker er en stor del av behovet latent og dette utgjør nok i stor grad årsaken til at søkingen er såpass lav.

11.4.3 En juridisk ordning

Johnsen angir at det er en betydelig sosial skjevhet i fordelingen av rettshjelpstjenester, og at de generelt ressurssvake også har de dårligste mulighetene til å utnytte de posisjonene de måtte ha.⁵³⁴ Dette vil også til en viss grad gjelde i rettshjelpssammenheng. Rettshjelpsloven er en svært komplisert og lite tilgjengelig lov, særlig når det gjelder tilfeller der man ikke

⁵²⁹ Johnsen 1987 s 389

⁵³⁰ Johnsen 1987 s 384

⁵³¹ Johnsen 1987 s 384

⁵³² Jf blant annet Johannessen 2002 s 18

⁵³³ Johnsen 1987 s 409 (figur 4)

⁵³⁴ Johnsen 1987 s 516

oppfyller lovens saklige og økonomiske vilkår. Det er naturlig å tenke seg at en rekke av de samme mekanismer som gjør at folk ellers ikke søker juridisk bistand,⁵³⁵ også gjør seg gjeldende når de skal vurdere å søke om fri rettshjelp.⁵³⁶ Selv om rettshjelpsordningen er relativt godt kjent, er muligheten til å få rettshjelp i andre saker enn lovens prioriterte noe mindre kjent. Det knytter seg betraktelig usikkerhet til hvilke saker man kan få innvilget under unntaksbestemmelsene i tillegg til feilaktige oppfatninger av hvordan praksis er.

11.4.4 En advokatbasert ordning

Rettshjelpsordningen baserer seg på advokatbruk. Imidlertid er rettshjelpsordningen administrert av et forvaltningsorgan og det er enkelt å kontakte fylkesmannen per brev eller telefon for å få informasjon og bistand. I følge advokatundersøkelsen 1987 er det en høy terskel for å oppsøke advokat blant de mindre resurssterke lag av befolkningen.⁵³⁷ Lite kjennskap til bruk av advokat og frykt for store kostnader kan være grunner til at folk kvier seg.

Et spørsmål man kan stille seg er om forvaltningen bidrar til å senke terskelen, slik at personer som ellers ikke ville kontaktet advokat i større grad benytter seg av denne typen rettshjelp gjennom henvisningen fra forvaltningen. I stor grad ser vi at søknader om rettshjelp blir fremmet av advokat, på tross av at det er fullt mulig å søke forvaltningen selv. Dette gjelder særlig i Sogn og Fjordane og Finnmark, men også i Oslo og Akershus kommer et overveldende flertall av søknadene om rettshjelp etter unntaksbestemmelsene fra advokater.⁵³⁸ Dette viser at ordningen kanskje er mer advokatbasert enn man skulle tro. At ordningen er advokatbasert vises også når vi ser på forvaltningens behandling av søknadene. Språket som brukes er svært juridisk og det kan se ut som om det er nødvendig at man har bistand fra advokat for å nå gjennom med en søknad. Dette kan gjenspeiles i at bare 10 % av sakene som ble fremmet av privatpersoner i Oslo ble innvilget, mot 28 % av sakene som ble fremmet av advokat (se punkt 6.5). Forskjellen kan imidlertid også skyldes andre forhold, eksempelvis at advokatene kvier seg for å påklage saker der det er lite sannsynlig at man får gjennomslag.

⁵³⁵ Johnsen 1987 s 383

⁵³⁶ Johnsen 1987 s 388

⁵³⁷ Gjengitt i St.meld.25 (1999-2000) punkt 6.5. Denne oppgir at 2/3 av befolkningen aldri har overveid å gå til advokat. Andelen er høyest blant de med lavest inntekt og minst utdannelse.

⁵³⁸ Se om dette punkt 5.6 og 6.5

11.5 Oppsummering

Dagens rettshjelpsordning fremstår i stor grad som en velferdsordning, men likevel med et sterkt sosialt preg, da den er særlig ment å skulle ivareta rettssikkerheten til ressursvake personer. Det fremgår ikke at det er foretatt noe konkret valg av hvilke grupper ordningen ønsker å prioritere og det er noe uklart om formålet med ordningen er å nå ut til de aller svakeste i samfunnet.

Forvaltningens skjønnsutøvelse ved bruken av unntaksreglene er svært rigid og kan neppe sies å gi rettshjelpsloven den fleksibilitet forarbeidene angir at er avgjørende for at ordningen skal kunne fange opp alle ”støttverdige” saker.

En betydelig andel tradisjonelle avsilingsmekanismene gjør seg gjeldende også i søkingen på rettshjelpslovens unntaksbestemmelser. Blant annet er den høye advokatbruken, det at ordningen ikke er oppsøkende, at rettshjelpsordningen er lite kjent og at ulike grupper kan ha ulike holdninger til rettslige løsningsmekanismer er trekk som kan ha påvirket søkingen. At ordningen er tradisjonelt organisert og svært advokatbasert, gjør at de aller svakeste i samfunnet faller særlig dårlig ut, og fører til at disse blir underrepresentert i søkingen.

Funnene våre bekrefter i stor grad hypotesene våre om at det er en skjevhet i hvem som søker rettshjelp etter unntaksbestemmelsene, samt at bruken av reglene er lite tilpasset behovet til de svakeste i samfunnet. Som forventet er også forvaltningens skjønnsutøvelse svært standardisert. Vi ser imidlertid at saker etter materielle unntaksbestemmelsene innvilges mer enn vi antok.

12 I hvilken grad oppfyller Norge kravene etter EMK?

Internasjonal rett påvirker i stadig større grad retten i Norge, og slik er det også på rettshjelpsområdet. Som nevnt i punkt 3.4, setter internasjonale konvensjoner krav til Norges rettshjelpssystem. Det er hovedsakelig praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) som gir anvisning på at fri rettshjelp i noen tilfeller må anses nødvendig for å oppfylle kravet om adgang til domstolene i EMK art. 6 (1). Dette

kravet har de senere årene vært nevnt i en rekke forarbeider og utredninger om den norske rettshjelpsordningen, men uten at det er blitt gjenstand for noen ytterligere undersøkelse.⁵³⁹

Som nevnt i punkt 3.4, settes det generelt krav om at rettshjelpsvurderingen skal være basert på en helhetlig og konkret vurdering av søkers behov for rettshjelp. Det er klart at de prioriterte områdene alene ikke ville tilfredstilt kravene i EMK art 6 og praksis etter unntaksbestemmelsene er således avgjørende for om Norge oppfyller disse forpliktelsene.⁵⁴⁰

Vår undersøkelsen gir ikke i seg selv tilstrekkelig grunnlag til å *endelig* fastslå hvorvidt Norge bryter EMK art. 6 eller ikke, særlig fordi kravene som stilles etter konvensjonen er svært skjønnsmessige og må baseres på en konkret vurdering av hvert enkelt tilfelle. Vi har imidlertid sett enkelttilfeller hvor avslag på rettshjelp, og at visse generelle trekk ved forvaltningens praksis antagelig er i strid med EMK. I det følgende vil vi peke på enkelte slike.

12.1 Oppfyller skjønnsutøvelsen konvensjonens krav?

Det norske systemet, der lovgiver har prioritert enkeltområder og angitt at det ”som regel ikke skal gis”⁵⁴¹ rettshjelp i andre saker, har vært kritisert fordi det vil kunne føre til en viss vilkårlighet i hvem som får rettshjelp og hvem som ikke får.⁵⁴² Loven legger opp til at man får innvilget fri rettshjelp nærmest automatisk i enkelte tilfeller, mens det er svært snevre vilkår i andre saker. En slik oppdeling er ikke i seg selv konvensjonsstridig. Det kan være svært praktisk at noen områder er forhåndsprioritert, mens andre avgjøres etter skjønn. Dette stiller imidlertid krav til utøvelse av skjønn, herunder at skjønnsutøvelsen må være tilstrekkelig individuell. Hvorvidt konvensjonskravene er oppfylt beror på en konkret vurdering av hvert tilfelle.

Vår gjennomgang tyder på at forvaltningen ikke underlegger alle vedtak en tilfredsstillende konkret og individuell behandling, se kapittel 10, noe som kan føre til vilkårlighet innvilgelsen av rettshjelp i prioriterte og i uprioriterte saker og således være i strid med kravene etter konvensjonen. Et eksempel er bruken av unntaksbestemmelsene i husleiesaker. Som nevnt i punkt 4.2.1 og 8.1.2 er husleiesaker hvor leietager risikerer utkastelse på grunn av

⁵³⁹ Se for eksempel NOU 2002:18, punkt 14.4.3.3 og St.meld. nr. 25 (1999-2000) punkt 10.2.

⁵⁴⁰ Jf punkt 3.4 samt Ravlo 2000 s 253 og 254

⁵⁴¹ Jf G-12/05 punkt 5.5.1 og 6.5.1

⁵⁴² Ravlo 2000 s 253 flg

oppsigelse prioritert, mens saker om heving av leiekontrakt er uprioritert. Forvaltningens praksis ved bruken av de materielle unntaksbestemmelsene på dette området er streng, og det er ikke klare skillelinjer mellom når forvaltningen vektlegger at uprioriterte husleiesaker har likhetstrekk med prioriterte og når de vektlegger at de er uprioriterte.⁵⁴³ Dette gjelder særlig når det er utleiers pretensjon om rettsgrunnlaget som er avgjørende for om sakene ansees prioritert eller ikke. Skillet mellom prioriterte og uprioriterte husleiesaker fremstår, slik bestemmelsene praktiseres, som vilkårlig, og dermed muligens i strid med EMK.

Et annet eksempel på et saksområdet hvor praksis fremstår som liten forenelig med konvensjonskravene er i saker angående anke av trygderettskjennelser til lagmannsretten. Her ser man at forvaltningen legger svært stor vekt på tidligere administrativ behandling av saken⁵⁴⁴ og at det generelt føres en svært restriktiv praksis; kun tre av nitten saker vi fant, blir innvilget. Det er klart at administrativ behandling, selv i et forvaltningsorgan som er uavhengig og domstolslignende, ikke kan sies å utgjøre en domstol i EMKs forstand.⁵⁴⁵ I slike tilfeller kan det se ut som om forvaltningens praksis er for streng til å oppfylle kravet om domstolsadgang. Den svært strenge praksisen i saker om erstatning er muligens også konvensjonsstridig.⁵⁴⁶

Også i utlendingssaker er praksisen i saker som gjelder overprøving av forvaltningsvedtak svært streng. De fleste slike saker faller imidlertid utenfor beskyttelsesområdet til EMK art. 6 (1). Saker som gjelder vedtak om utvisning, arbeids- og oppholdstillatelse, familiegjennforening og asyl har tradisjonelt ikke vært ansett som "civil rights".⁵⁴⁷

12.2 Konvensjonens krav til momentbruk ved begrensingen av retten

Som nevnt i punkt 3.4.1.3, er det oppstilt visse momenter som kan tas i betraktning ved begrensingen av retten til rettshjelp etter EMK art 6. Hovedsakelig begrenses retten av sakens prosedabilitet, hvem som har årsaken til at tvisten har oppstått, hvor vanskelig den rettslige prosessen er, samt den objektive og subjektive betydningen av tvisten. Etter praksis fra den Europeiske Menneskerettskommisjonen kan man avslå rettshjelp i saker som er "manifestly ill founded" (åpenbart grunnløse) uten å komme i konflikt med EMK art 6, og i teorien antas

⁵⁴³ Jf punkt 8.1.2

⁵⁴⁴ Jf punkt 8.1.4

⁵⁴⁵ Ravlo 2000 s 295 flg samt s 167

⁵⁴⁶ Jf punkt 6.3.6

⁵⁴⁷ Aall 1998 s 9 flg og Ravlo 2000 s 126 flg (særlig side 129)

det at dette også gjelder saker som er ”ill founded”.⁵⁴⁸ Dette viser at det er anledning til å foreta en prosedabilitetsvurdering, men det er uklart hvor stor vekt dette kan tillegges i en helhetsvurdering. Imidlertid er det klart at forvaltningen i enkelttilfeller legger svært stor vekt på momentet,⁵⁴⁹ hvilket muligens er i strid med konvensjonskravet. Praksis viser også at det er anledning til å legge vekt på hvem som er årsaken til tvisten. Det må imidlertid være tydelig at det er den ene part som har skyld i konflikten, eksempelvis i tilfeller søkeren trenger rettshjelp etter å ha inngått pro formaavtaler.⁵⁵⁰ Den store vekten forvaltningen legger på momentet i enkelte tilfeller (se for eksempel sak nr 35 og 46, omtalt i punkt 8.1.9) er antageligvis noe sterk i forhold til konvensjonskravene. I tilfeller hvor forvaltningen legger vekt på hvor vanskelig prosessen er, fremstår forvaltningens praksis mer i tråd med kravene etter EMK. Betydningen av tvisten vektlegges av forvaltningen både når den vurderer om saken ”berører søker i særlig sterk grad”⁵⁵¹ og når den vurderer sakens økonomiske betydning.⁵⁵² Som nevnt i punkt 8.1.5, fremstår forvaltningens praksis som streng, uten at det er grunnlag for å fastslå mer konkret om bruken av momentet er så streng at den er konvensjonsstridig.

12.3 Vurdering av økonomisk situasjon

I saker som gjelder inntektsoverskridelser fører fylkesmannen en veldig streng praksis. Dette innebærer at det er flere relativt ressurssvake personer som ikke vil ha muligheten til å fremme en sak for retten, idet kostnadene i endel saker kan bli så høye som flere hundre tusen kroner. Justissekretariatene legger også opp til en veldig streng praksis, og de har blant annet uttalt at det ikke er anledning til å legge vekt på forsørgerbyrde og andre nødvendige utgifter ved vurderingen av om det skal dispenseres fra inntektsgrensene. En slik ordning kan være til hinder for effektiv adgang til domstolene. Vi har imidlertid lite grunnlag for å si noe om hvilken terskel som ligger til grunn for den konkrete vurderingen av kravene til søkers økonomi.

12.4 Oppsummering

Kravene som oppstilles etter EMK er såpass vage og preget av konkrete vurderinger at det er vanskelig å fastslå om forvaltningens praksis utgjør generelle eller systematiske brudd på

⁵⁴⁸ Jf Ravlo 2000 s 252

⁵⁴⁹ Se punkt 8.1.7

⁵⁵⁰ Jf Ravlo 2000 s 252

⁵⁵¹ Jf punkt 8.1.1

⁵⁵² Jf punkt 8.1.5

forpliktelsene. I enkelte saker fremstår forvaltningens avslag på fri rettshjelp som brudd på konvensjonskravene. Det kan også settes spørsmålstegn ved om det norske systemet i seg selv er konvensjonsstridig, særlig hvis man ser på at bruken av unntaksbestemmelsene verken er spesielt omfattende og sakene undergis ikke tilstrekkelig individuell behandling. Praksis på enkeltområder, særlig trygderett og erstatningsrett, fremstår såpass streng at vi antar at den neppe er forenelig med kravene konvensjonen stiller. Likeledes ser vi at endel av momentene forvaltningen legger vekt på ved bruken av unntaksbestemmelsene også kan være konvensjonsstridige, noe avhengig av hvilken vekt de tillegges.

Samtidig ser vi at det er en rekke trekk ved bruken av bestemmelsene som etter vår mening er svært uheldig, men som ikke rammes av EMK. Her kan det særlig nevnes krav om domstolsadgang i endel utlendingsrettslige saker, samt vurderingene av søkers økonomi.

13 Rettspolitisk del

I vår gjennomgang av praksis har vi sett en rekke trekk ved bruken av unntaksbestemmelsene som er uheldig. Delvis kan dette avhjelpes med endringer i praksis, men vi mener at det i tillegg er et stort behov for endringer i loven. I denne delen gir vi en kort oversikt over enkelte endringer i rettshjelpsordningen vi mener bør iverksettes for å i større grad å tilpasse ordningen til behovet til de mest ressursvake i samfunnet.

13.1 Alternative modeller for rettshjelp

Det er en rekke grupper med udekkede rettshjelpsbehov, som rettshjelpsordningen ikke når frem til. Dels skyldes dette at ordningen er basert på ikke-oppsøkende advokatvirksomhet. Dette svekker ordningens virkning som rettssikkerhetsgaranti for de svakeste i samfunnet.

Dersom man ønsker å prioritere de svakeste gruppene i samfunnet, må det åpnes for å ta i bruk alternative modeller for rettshjelp. En utvidelse av lovens omfang vil ikke alene kunne dekke behovet til slike grupper. Særskilte tiltak som er bedre rettet inn mot de svakeste gruppenes behov, som det offentlige kontoret Fri Rettshjelp i Oslo og alternative tiltak som Gatejuristen og studentrettshjelpstiltakene, er viktige virkemidler for å bedre rettssikkerheten til de svakeste gruppene. Slike tiltak bør bygges ut og prioriteres i større grad for å nå ut til gruppene som trenger rettshjelp mest.

13.2 Lovendringer

På bakgrunn av materialet vårt mener vi at lovens generelle omfang bør utvides. Videre bør lovens dekningsområde i større grad rettes inn mot det udekkede rettshjelpsbehovet, særlig for å bedre rettssikkerheten til de svakeste gruppene. Man bør gjennom lovendring klargjøre den praksis forvaltningen fører slik at de saksområdene som ofte blir innvilget etter unntaksbestemmelsene prioriteres. Dette for å gjøre ordningen mer forutsigbar og enklere å praktisere både for søkere og advokater. Tilslutt må bruken av loven også tilpasses internasjonale forpliktelser.

13.2.1 Endring av det saklige dekningsområdet

Undersøkelsen vår viser at flere områder der man har avdekket store rettshjelpsbehov av stor velferdsmessig betydning, ikke dekkes av ordningen slik den praktiseres i dag. Dette gjelder særlig trygdesaker, husleiesaker og saker i arbeidsforhold. Generelt mener vi lovens dekningsområde bør tilpasses bedre til det udekkede rettshjelpsbehovet. Dette må i hovedsak bygge på forskning som kartlegger behovet.

Noen saksområder innvilges ofte etter unntaksbestemmelsene. Dette gjelder særlig barnevernssaker, sossalsaker, saker om psykisk helsevern og saker om straffegjennomføring. Dette er områder der vi antar at behovet er stort, sakene er av svært stor velferdsmessig betydning og søkerne er ofte ressursvake. Slik praksis er i dag, legges det avgjørende vekt på om veiledningsplikten er oppfylt eller ikke. En prioritering av disse områdene vil antakelig ikke medføre noen stor realitetsendring, idet saker der forvaltningens veiledningsplikt er tilstrekkelig til å ivareta søkers rettshjelpsbehov fortsatt vil kunne avslås etter subsidiaritetsregelen i § 5. En prioritering vil virke klargjørende for brukerne av ordningen og vil også være arbeidsbesparende for forvaltningen.

Også pengekravssaker bør prioriteres i større grad. Det store antallet gjeldssaker som behandles av Gatejuristen og studentrettshjelpstiltakene viser at behovet for bistand er stort.

⁵⁵³ I tillegg er innvilgelsesprosenten relativt stor. I likhet med de overnevnte sakene legges det i gjeldssaker avgjørende vekt på om veiledningsplikten er oppfylt.

Skillet mellom prioriterte og uprioriterte saker (eksempelvis trygderettssakene, hvor kun saker i den formelle administrative klageprosessen er prioritert, mens samme type sak utenfor

⁵⁵³ Se for eksempel Hippe og Refsdal 2007 s 204 og Årsrapport Gatejuristen 2006 s 26

klageprosess eller for domstolene er uprioritert) virker tilfeldig og fremstår som lite rimelig. Vi mener man bør utvide rettshjelpsdekningen på dette området, slik at en større del av saksområdene omfattes. Dette gjelder særlig trygderett, husleierett og utlendingsrett.

I tillegg bør rettslig prøving av forvaltningens administrative vedtak i større grad prioriteres. Det er et rettssikkerhetsproblem at forvaltningens rettsanvendelse på områder som trygde- og utlendingsrett ikke i større grad blir overprøvd av domstolene. I tillegg er praksis antakelig uforenelig med Norges internasjonale forpliktelser etter EMK. I stor grad gjelder dette trygderettssaker, sossalsaker og utlendingssaker.

Selv om de prioriterte områdene utvides, må det være en mulighet til å få rettshjelp også i andre tilfeller. Avgjørelsen bør etter vår mening basere seg på en bred skjønnsmessig vurdering, hovedsaklig knyttet til tre trekk: sakens velferdsmessige betydning for den enkelte, søkers mulighet til selv å ivareta sine egne interesser, samt hvilke øvrige rettssikkerhetsordninger som foreligger.

13.2.2 Endring av de økonomiske vilkår

Vi mener det er behov for økonomiske grenser som i større grad ser på søkers disponible inntekt fremfor bruttoinntekt. En bruttovurdering av inntekt er i mange tilfeller lite rimelig, og svært lite tilpasset enkelte gruppes behov. Særlig bør det tas større hensyn til forsørgerbyrde; det er lite rimelig at inntektsgrensen skal være den samme for små familier og familier med mange barn. Man bør også vurdere om det skal være anledning til å ta større hensyn til gjeldsbyrde, skattebyrde, boutgifter og medisinske utgifter.

Inntektsgrensene bør i større grad differensieres i forhold til de sannsynlige kostnadene ved saken. Dette gjelder særlig forholdet mellom sakførsel og rettsråd. Det er lite rimelig å sette samme økonomiske grense som skal gjenspeile søkers mulighet til å dekke utgiftene ved korte rettsråd og søkers mulighet til å dekke utgiftene ved en rettssak som kan gå over flere dager, med en rekke sakkyndige.

I tillegg bør inntektsgrensene knyttes opp til en forandrelig verdi, eksempelvis folketrygdens grunnbeløp. Dette må gjøres for å sikre at grensene ikke sakte mer sikkert blir snevrere, da oppdateringer av loven erfaringsvis kun skjer sporadisk.

Idag ses det i stor grad bort fra formue som er knyttet opp til bolig. Det er en regel med et sosialt siktemål, men som snarere tilgodeser middelklassen enn de svakeste i samfunnet. I den grad man må foreta prioriteringer utfra økonomiske hensyn, mener vi at behovet til de mest ressurs svake bør prioriteres, og at man bør vurdere å endre ordningen på dette punktet.

Dersom den økonomiske vurderingen ikke skal baseres på en bred og konkret vurdering av søkers disponible inntekt er det klarligvis behov for en dispensasjonsadgang fra lovens grenser. Her må man i større grad se hen til søkers totale økonomiske situasjon. Vi mener det i større grad må gjøres en *reell* forholdsmessighetsvurdering mellom søkers økonomiske situasjon og kostnadene ved rettshjelp for å unngå urimelige resultater. I sakførselssaker som skal vurderes etter unntaksbestemmelsene bør det tas hensyn til at noen saker (eksempelvis personskadesaker) er gjennomgående mer kostnadskrevende enn andre.

13.2.3 Endring av identifikasjonsregelen

Identifikasjonsregelen gjelder idag absolutt, uten mulighet til dispensering. Vi mener dette får urimelige utslag i enkelte tilfeller, og det er et klart behov for en dispensasjonsmulighet. Dette kan enten være i form av en egen unntaksregel eller at det er mulig å vektlegge urimelighet som følge av identifikasjon i en vurdering av de økonomiske unntaksbestemmelsene. Videre mener vi at ordningen med identifikasjon mellom flere parter som har felles interesse i en sak, fremstår som svært urimelig. Identifikasjon må forbeholdes tilfeller der personer faktisk lever sammen med felles økonomi.

13.3 Behov for ytterligere forskning

Det er en rekke spørsmål av betydning som står uavklart innen rettshjelpområdet idag. Skal man klare å møte utfordringene, med stadig trangere budsjetter og større krav til prioriteringer og kostnadseffektivitet, er man avhengig av bedre kunnskap på området. Vi ser særlig et behov for mer forskning på det udekkede rettshjelpsbehovet i ulike deler av samfunnet og hvordan dagens rettshjelpsordninger fungerer. I tillegg er det behov for å utrede ordninger som kan være et reelt alternativ og supplement til lovgivingen, og å gjøre en grundig kartlegging av Norges internasjonale forpliktelser på rettshjelpsområdet.

14 Litteraturliste

Bøker/ artikler

- Andenæs, Kristian: Sosialomsorg i gode og onde dager, Tano 1992
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith: Forvaltningsrett, Universitetsforlaget, 7. utg. 2003
- Eckhoff, Torstein: Rettskildelære, Universitetsforlaget 5. utg. 2001
- Eskeland, Ståle og Just Finne: Rettshjelp, Pax 1973
- Gisle, Jon: Jusleksikon, Kunnskapsforlaget 2. utg. 2003
- Graver, Ane Broch m.fl.: Rettshjelp 2001, Stensilserie for Juss-Buss ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi nr. 85, 2002
- Graver, Hans Petter: "Konkurransetilsynets veiledningsplikt på bakgrunn av forvaltningens alminnelige veiledningsplikt" Tidsskrift for forretningsjuss 2004 s. 187 (sitert fra lovdata.no)
- Haugen, Meretehe og Elisabeth Vigerust: Det udekkede behov for rettshjelp – et uløst problem, Stensilserie for Juss-Buss ved Institutt for rettssosiologi nr. 59, 1992
- Hellevik, Ottar: Sosiologisk metode, Universitetsforlaget 1995
- Hippe, Sofie og Endre Refsdal: "Rettshjelp til fattige", Kritisk Juss 2007 s. 204 flg.
- Høstmælingen, Njål: Internasjonale Menneskerettigheter, Universitetsforlaget 2003
- Johannessen, Roy-Arne: Rettshjelp i landlige strøk (rettshjelpsundersøkelsen 1999), Særavhandling ved universitetet i Tromsø nr 114, 2002
- Johnsen, Jon T.: Retten til juridisk bistand, Tano 1987
- Johnsen, Jon T.: Samisk rettshjelp, Tano 1997
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse: Velferdsrett I, Gyldendal Akademisk, 2. utg. 4 opplag 2004
- Lid, Børre: Fangers rettshjelpsbehov, Stensilserie for Juss-Buss ved Institutt for rettssosiologi nr 15, 1981
- Mathiesen, Thomas: Retten i samfunnet, Pax 5. utg. 2005
- Ravlo, Line: Access to court, Faculty of law, Universitetet I Tromsø 2000
- Ravlo-Losvik, Line: "Grunnlovens § 110 c, presumsjonsprinsippet og motstridlæren" Jussens Venner 1997 s 195 flg. (sitert fra lovdata)
- Ruud, Morten og Geir Ulfstein: Folkerett, Universitetsforlaget, 2. utg. 2002

Sandane, Erling: "Forvaltningsorganenes veiledningsplikt – forvaltningslovens § 11", Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag, Tano 1986 s. 553 flg.

Zahle, Henrik: Polycentri i retskildelæren. Nogle bemærkninger om retskilder og domstolskontrol", Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag, Tano 1986 s. 757 flg.

Aall, Jørgen: "Domstolsadgang og domstolsprøving i menneskerettighetssaker", Tidsskrift for Rettsvitenskap 1998 s. 1 (sitert fra lovdata.no)

Rapporter/ årsberetninger

Andenæs m.fl.: "Kontoret for fri Retshjelp: Retshjelp til ubemidlede" En evaluering av en Oslo-institusjon gjennom 112 år, 2005

DIFI (direktoratet for forvaltning og IKT): Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet i Norge, Rapport nr 2008:1

Handlingsplan mot fattigdom: vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) Statbudsjettet 2007 (fra regjeringen.no)

LOs årsberetning for 2006: publisert på www.lo.no

Sivilombudsmannens årsmelding 1996: Somb-1996-1 (fra lovdata.no)

Advokatforeningens bransjeundersøkelse 2005: publisert på <http://www.jus.no/dna>

Årsberetning for Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet 2007: publisert på www.tilsynet.no

Årsberetning fra Oslo kommune storbyavdelingen for 2006: publisert på [http://www.bydel-st-hanshaugen.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20st.%20hanshaugen%20\(BSH\)/Internett%20\(BSH\)/Dokumenter/aarsplaner/%c3%85rsmelding%202006%20-%20Storby%5b1%5d.pdf](http://www.bydel-st-hanshaugen.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20st.%20hanshaugen%20(BSH)/Internett%20(BSH)/Dokumenter/aarsplaner/%c3%85rsmelding%202006%20-%20Storby%5b1%5d.pdf)

Årsrapport - 2006 Rettshjelpskontoret Indre Finnmark (denne er ikke publisert, men vi fikk den tilsendt på forespørsel)

Årsrapport for Gatejuristen for 2006: publisert på www.gatejuristen.no

Årsrapport for Juss-Buss 2006: stensilserie for Juss-Buss ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi nr 105

Årsrapport for Justissekretariatene fra 2007: publisert på www.justissekretariatene.no

Forarbeider/ etterarbeider

NOU 1976:38 Fri rettshjelp i Norge

NOU 2002:18 Rett til Rett

Ot. prp. nr. 3 (1976 – 1977) Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)

Ot.prp. nr. 35 (1979-80) Om lov om fri rettshjelp

Ot.prp. nr. 57 (1983-1984) Om lom om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp

Ot.prp. nr. 2 (1994-1995) Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp og enkelte andre lover

Ot.prp nr.91 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m

St.meld. nr. 16 (1989-90) Om offentlig rettshjelp

St.meld. nr.25 (1999-2000) Om fri rettshjelp

St. prp nr 1 (2007-2008) (Justis)

St. prp. nr. 1 (2006-2007) (Justis)

Lover/ forskrifter/ rundskriv/ konvensjoner

Lov av 21. juli 1916 nr 2: Lov om vidners og sakkyndiges godtgjørelse m.v.

Lov av 14. august 1918 nr 21: Lov om utdrag i sivile saker og straffesaker

Lov av 2. oktober 1967: Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov av 13. juni 1980 nr 35: Lov om fri rettshjelp

Lov av 17. desember 1982 nr 86: Lov om rettsgebyr (rettsgebyrloven)

Lov av 4. juni 1991 nr 44: Lov om endringer i lov av 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) m.m.

Lov av 26. juni 1992 nr 86: Lov om tvangsfullbyrdelse

Lov av 17. juli 1992: Lov om barneverntjenester (barnevernloven)

Lov av 21. mai 1999 nr 30: Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven)

Lov av 17. juni 2005 nr 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

Forskrift av 12. desember 2005 nr 1443 (rettshjelpsforskriften)

Forskrift av 12. desember 2005 nr. 1442 (stykkprisforskriften)

Forskrift av 3. desember 1997 nr 1441 (salærforskriften)

Justisdepartementets rundskriv G-12/05 (rettshjelpsrundskrivet)

Justisdepartementets rundskriv G-06/2006 (delegasjon av myndighet fra Justisdepartementet til Justissekretariatene)

Justisdepartementets rundskriv G05/2007 (den offentlige salærsats)

Europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) 4. juni 1950

Rules of court, Strasbourg, July 2006

Haag Convention: 25 October 1980 International access to justice

Convention of 17 July 1905 on civil procedure

Haag Convention: Convention on civil procedure 1954

ILO convention: Indigenous and Tribal Peoples Convention 1989

Dommer og kjennelser

Court HR, Aeiry vs Ireland, dom av 9. oktober 1979, Series A no. 32

Rt. 2006 s. 1124

Rt. 2006 s. 905

Rt. 2006 s. 910

LG-2006-156194

LF-2007-56013.

Nettsider

Informasjon om Haagsystemet: http://www.hcch.net/index_en.php

Informasjon om ILO: www.ilo.org

Informasjon om Europarådet: www.echr.coe.int/

Open Society Justice Initiative (amerikansk jusnettverk)

www.justiceinitiative.org/publications/legal

Diverse informasjon fra statistisk sentralbyrå (SSB):

<http://www.ssb.no/folkemengde/tab-2008-03-13-34.html>, lest 8. mai 2008

<http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-191.html>, lest 28. mai 2008

<http://www.ssb.no/emner/05/01/10/inntekt/>, lest 27. mai 2008

http://www.ssb.no/vis/magasinet/slik_lever_vi/art-2005-06-16-01.html, lest 27. mai 2008

http://www.ssb.no/emner/05/01/nos_inntektpersoner/nos_d338/nos_d338.pdf, lest 27. mai

<http://www.ssb.no/likestilling/>, lest 27. mai 2008

http://www.ssb.no/emner/02/sa_innvand/sa83/sa83.pdf, lest 27.mai 2008
<http://www.ssb.no/emner/03/04/30/soshjelpk/index.html>, lest 16. mai 2008
http://statbank.ssb.no/statistikbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=03234, lest 5. mai 2008
<http://www.ssb.no/familie/tab-2008-04-03-02.html>, lest 6. mai 2008)
<http://www.ssb.no/emner/10/14/stefu/tab-2007-05-11-01.html>, lest 11. september 2007.

Diverse statistikk fra NAV:

<http://www.nav.no/805383901.cms>, lest 14. april 2008.
<http://www.nav.no/805373876.cms>, lest 14. april 2008
<http://www.nav.no/805376194.cms>, lest 14. april 2008

Finansnæringens Hovedorganisasjons informasjonsside om rettshjelpsforsikringer:

<http://www.fnh.no/FullStory.aspx?m=1450&amid=48243>, lest 6. desember 2007.

Finansnæringens Hovedorganisasjon / Skadestatistikk:

http://www.fnh.no/skadestatistikken_2007kv4_b7nUi.xls.file, lest 27. mai 2008

Fri rettshjelps internettside:

<http://www.storby.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=27846>, lest 19. september 2007.

Annet

Ringdal, Cecilie: E-post 22. mai 2008.

15 Lister over tabeller og figurer m v

Figur 1 Inntektsfordelingen i søkermassen	50
Figur 2 Hvem som fremmer søknaden	53
Figur 3 Bruken av ulike bestemmelser	55
Figur 4 Fordeling av sakene på sakførsel og rettsråd	56
Figur 5 Fordelingen av motpart for ulike bestemmelser	57
Figur 6 Fordeling av sakstyper i søkermassen	58
Figur 7 Fordeling av offentlig og privat motpart i ulike inntektsgrupper	68
Figur 8 Total innvilgelsesprosent	71
Figur 9 Utfall for ulike bestemmelser	72
Figur 10 Innvilgelsesprosent for hver bestemmelse (forskjeller mellom fylkene)	75
Figur 11 Fordeling av innvilgelser på sakstype.	75
Figur 12 Innvilgelsesprosent for saker med offentlig og privat motpart.....	89
Figur 13 Innvilgelser fordelt på kjønn (forskjeller mellom fylkene)	91
Figur 14 Innvilgelser fordelt på alderskategorier	92
Figur 15 Innvilgelser fordelt på inntektskategorier	93
Figur 16 Kjønnsfordeling i klagesakene.	98
Figur 17 Fordeling av klagesakene.	99
Figur 18 Klagesakene fordelt på bestemmelse.....	100

16 Vedlegg

1. Liste over variabler og kategorier
2. Egenerklæringsskjema
3. Justissekretariatets rettshjelpsstatistikk
4. Tabeller

Tabell 1 Kjønnfordeling i søkermassen.....	195
Tabell 2 Aldersfordeling i søkermassen (etter fødselsår).....	196
Tabell 3 Inntektsfordeling i søkermassen (gruppert pr 50 000).....	197
Tabell 4 Inntektsfordelingen i søkermassen (for ulike fylker).....	198
Tabell 5 Inntektsfordelingen i søker massen (for ulike kjønn)	199
Tabell 6 Inntektsfordelingen i søkermassen (for ulike bestemmelser)	200
Tabell 7 Fordeling av relevant bestemmelse.....	200
Tabell 8 Fordeling av rettsråd og sakførsel (for kjønnene).....	201
Tabell 9 Inntektsfordelingen i de ulike sakstyper	202
Tabell 10 Fordelingen av sakstyper for de ulike bestemmelser	203
Tabell 11 Fordeling av sakstyper for de ulike kjønnene	203
Tabell 12 Fordeling av sakstyper for de ulike fylkene.....	204
Tabell 13 Motpart (samlet og for de ulike fylkene)	205
Tabell 14 Fordeling av motpart for de ulike kjønnene i de ulike fylkene.....	206
Tabell 15 Utfall for ulike bestemmelser.....	207
Tabell 16 Innvilgelsesprosent for ulike fylker	207
Tabell 17 Innvilgelser og avslag i de ulike sakstypene (for fylkene separat) (råtall)	208
Tabell 18 Innvilgelser og avslag for ulike bestemmelser og sakstyper (råtall).....	208
Tabell 19 Innvilgelser og avslag for ulike kjønn og sakstyper (råtall).....	209
Tabell 20 Innvilgelser i utlendingssaker for menn og kvinner (kun Oslo og Akershus) (råtall)	209
Tabell 21 Innvilgelser og avslag i saker klassifisert som ”andre saker” (fylkene separat)....	210
Tabell 22 Innvilgelse og avslag i andre saker (totalt) (råtall)	210
Tabell 23 Innvilgelsesprosent for offentlige og private motparter (fylkene separat).....	211

Tabell 24 Innvilgelser og avslag i saker med offentlig og privat motpart for ulike bestemmelser (råtall)	211
Tabell 25 Innvilgelser og avslag for ulike motparter (kjønnene separat) (råtall).....	211
Tabell 26 Innvilgelse og avslag for hvem som fremmer søknad (Bare Oslo og Akershus) ..	212
Tabell 27 Innvilgelser i ulike inntektsgrupper (totalt og for fylkene separat) (råtall og prosent)	213
Tabell 28 Fordeling av relevant bestemmelse ved klage til Justissekretariatene	215
Tabell 29 Fordeling av hvem som fremmer klagen til Justissekretariatene	215
Tabell 30 Fordeling av relevante bestemmelser for de ulike sakstyper(Justissekretariatene) (råtall).....	216

Vedlegg 1 - variabler

Dette er en oversikt over hvilke variabler vi benyttet ved statistikkføringen. Det var ikke alle variabler som gav interessante opplysninger og vi har valgt å ikke kommentere disse.

v1 - Instans

Kategorier:

- 1 Østfold
- 2 Oslo og Akershus
- 3 Justissekretariatene
- 4 Hedmark
- 5 Oppland
- 6 Buskerud
- 7 Vestfold
- 8 Telemark
- 9 Aust-Agder
- 10 Vest-Agder
- 11 Rogaland
- 12 Hordaland
- 13
- 14 Sogn og fjordane
- 15 Møre og Romsdal
- 16 Sør-Trøndelag
- 17 Nord-Trøndelag
- 18 Nordland
- 19 Troms
- 20 Finnmark

v2 - Saksnummer

v3 - Fri sakførsel

Kategorier:

- 1 Ja
- 2 Nei

v4 - Fritt rettsråd

Kategorier:

- 1 Ja
- 2 Nei

v5 - Kjønn

Kategorier:

- 1 Mann
- 2 Kvinne
- 3 Par

v6 -inntekt

v7 - Fødselsår

v8 - Motpart

Kategorier:

- 1 Offentlig
- 2 Privat
- 3 Ikke motpart

v9 - Hvem fremmet søknaden?

Kategorier:

- 1 Advokat/ rettshjelper
- 2 Privatperson på vegne av seg selv
- 3 Privatperson på vegne av andre

4 Offentlig myndighet/ fagforening osv

v10 - Utfall av søknaden

Kategorier:

1 Innvilgelse

2 Avslag

v11 - Bestemmelse som ble brukt i vedtak

Kategorier:

1 § 11 3. ledd

2 § 11 4. ledd

3 § 12 2. ledd

4 § 12 3. ledd

5 § 16 3. ledd

6 § 16 4. ledd

7 § 17 1.ledd

v12 - Ang § 11 4. ledd

Kategorier:

1 >20 000, bare øk

2 <20 000, bare øk

3 >20 000, øk + materiell

4 <20 000, øk + materiell

5 Øk identifikasjon er årsak til overskridelsen

v13 -

v14 - Hovedkategorier av sakstyper

Kategorier:

1 Utlendingssaker

- 2 Familiesaker
- 3 Barnevernsaker
- 4 Husleiesaker
- 5 Saker i arbeidsforhold
- 6 Trygde/ pensjonssaker
- 7 Pengekrav
- 8 Sosialsaker
- 9 Arvesaker
- 10 Andre saker
- 11 Skatt

v15 - Spesifisering av utlendingssaker

Kategorier:

- 1 Familiegjenforening
- 2 Opphold- og/ell arbeidstillatelse
- 3 Utvisning som følge av straffbare forhold
- 4 Asyl
- 5 Annet

v16 - Spesifisering av familiesaker

Kategorier:

- 1 Farsskap
- 2 Samboer
- 3 Barnebortføring
- 4 Annet

v17 - Spesifisering av barnevernssaker

Kategorier:

- 1 Sakstype 1
- 2 Andre

v18 - Spesifisering av husleiesaker

Kategorier:

- 1 Miste bolig
- 2 Depositum
- 3 Boligens tilstand
- 4 Annet

v19 - Spesifisering av trygde- og pensjonssaker

Kategorier:

- 1 Sakstype 1
- 2 Annet

v20 - Spesifisering av gjeldssaker

Kategorier:

- 1 Gjeldsordning
- 2 Annet
- 3 Kreditor
- 4 Tvangssalg bolig

v21 - Spesifisering av sosialsaker

Kategorier:

- 1 Økonomisk sosialstønad
- 2 Rett til kommunal bolig
- 3 Annet

v22 - Spesifisering av arvesaker

Kategorier:

- 1 Legalarv
- 2 Testamentsarv

3 Skifte

4 Annet

v23 - Spesifisering av andre saker

Kategorier:

1 Billighetserstatning

2 Forretningsforhold

3 Private injuriesaker

4 Trafficingsaker

5 Benådning av domfelte

6 Fast eiendom

7 Fare for å miste bolig man eier

8 Annen tvangsfullbyrdelse

9 Straffegjennomføring

10 Psykisk helsevern

11 Erstatning

12 Menneskerettigheter

13 Annet

v24 - Diskuteres objektivitetsvilkåret i saken?

Kategorier:

1 Ja, veier i retning av resultatet

2 Ja, men veier i motsatt retning av resultatet

3 Ja, men trekker i begge retninger

4 Nei

v25 - Diskuteres vilkåret berører søker personlig i særlig sterk grad?

Kategorier:

1 Ja, trekker i retning av resultatet

2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet

3 Ja, men trekker ikke i noen spesiell retning

4 Nei

v26 - Diskuteres vurderingstemaet likhetstrekk med prioriterte områder?

Kategorier:

- 1 Ja, trekker i retning av resultatet
- 2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet
- 3 Ja, men trekker i begge retninger
- 4 Nei

v27 - Er den omtvistede økonomiske verdien et moment som er fremme i saken?

Kategorier:

- 1 Ja, trekker i retning av resultatet
- 2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet
- 3 Ja, men trekker i begge retninger
- 4 Nei

v28 - Er den omtvistede økonomiske veriden et aktuelt moment i denne saken?

Kategorier:

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

v29 - Er det at saken er av prinsipiell interesse fremme i saken?

Kategorier:

- 1 Ja, trekker i retning av resultatet
- 2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet
- 3 Ja, men trekker i begge retninger
- 4 Nei

v30 - Er sakens prinsipielle interesse et aktuelt moment i denne saken?

Kategorier:

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

v31 - Er sakens prosedabilitet et moment som er fremme i saken?

Kategorier:

- 1 Ja, trekker i retning av resultatet
- 2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet
- 3 Ja, men trekker i begge retninger
- 4 Nei

v32 - Er sakens prosedabilitet et moment som er aktuelt i denne saken?

Kategorier:

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

v33 - Er søkers personlige ressurser (herunder språk, helse, osv) et moment som er framme i saken?

Kategorier:

- 1 Ja, trekker i retning av resultatet
- 2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet
- 3 Ja, men trekker i begge retninger
- 4 Nei

v34 - Er søkers personlige ressurser et aktuelt moment?

Kategorier:

- 1 Ja

- 2 Nei
- 3 Vet ikke

v35 - Er motpartens styrke et moment som er framme i saken?

Kategorier:

- 1 Ja, trekker i retning av resultatet
- 2 Ja, men trekker i motsatt retning
- 3 Ja, men trekker i begge retninger
- 4 Nei

v36 - Er motpartens styrke et moment som er aktuelt i denne saken?

Kategorier:

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

v37 - Er sakens kompleksitet et moment som er fremme i saken?

Kategorier:

- 1 Ja, trekker i retning av resultatet
- 2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet
- 3 Ja, men trekker ikke i noen spesiell retning
- 4 Nei

v38 - Er sakens kompleksitet et aktuelt moment i denne saken?

Kategorier:

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

v39 - Er dagsaktualitet/ uformelle politiske føringer et moment som er fremme i saken?

Kategorier:

- 1 Ja, trekker i retning av resultatet
- 2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet
- 3 Ja, men trekker i begge retninger
- 4 Nei

v40 - Er dagsaktualitet/ uformelle politiske føringer et aktuelt moment i denne saken?

Kategorier:

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

v41 - Er momentet rettssikkerhetshensyn fremme i saken?

Kategorier:

- 1 Ja, trekker i retning av resultatet
- 2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet
- 3 Ja, men trekker i begge retninger
- 4 Nei

v42 - Er dette et aktuelt moment i denne saken?

Kategorier:

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

v43 - Er momentet at søker kan klandres for at saken har oppstått fremme i saken?

Kategorier:

- 1 Ja, trekker i retning av resultatet
- 2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet

3 Ja, men trekker i begge retninger

4 Nei

v44 - Er momentet at søker kan klandres for at saken har oppstått et aktuelt moment i denne saken?

Kategorier:

1 Ja

2 Nei

3 Vet ikke

v45 - Er momentet at utgiftene til juridisk bistand vil bli betydelige i forhold til søkers økonomi, fremme i saken?

Kategorier:

1 Ja, trekker i retning av resultatet

2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet

3 Ja, men trekker i begge retninger

4 Nei

v46 - Er momentet at utgiftene til juridisk bistand vil bli betydelige i forhold til utgifter i lignende saker, fremme i saken?

Kategorier:

1 Ja, trekker i retning av resultatet

2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet

3 Ja, men trekker i begge retninger

4 Nei

v47 - Er det andre momenter som er fremme i saken?

Kategorier:

1 Ja, trekker i retning av resultatet

2 Ja, men trekker i motsatt retning av resultatet

3 Ja, men trekker i begge retninger

4 Nei

v48 - Brukes rundskrivet som et argument i vedtaket?

Kategorier:

1 Ja

2 Nei

Vedlegg 2 - Egenerklæringsskjema

Skjema for fri rettshjelp (Egenerklæring)

Rubrikkene må fylles ut så nøyaktig
og fullstendig som mulig.

Personalia (søker)	I utlendingsaker: Duf. nr. (I sak om asyl skal samtlige Duf. nr. oppgis):												
	Fullt navn		Fødselsdato	Personnr./foretaksnr.									
	Postadresse	Postnummer	Poststed	Telefon priv.									
	Yrke/stilling	Arbeidsgiver		Telefon arb.									
	Sivilstand:	Gift <input type="checkbox"/>	Partnerskap <input type="checkbox"/>	Skilt/separert <input type="checkbox"/>	Samboende <input type="checkbox"/>	Enke(mann) <input type="checkbox"/>	Enslig <input type="checkbox"/>						
Advokaten/ retts- hjelperen	Navn		Adresse		Telefon								
	Er det tidligere benyttet annen advokat eller rettsjelder i saken? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei												
	Er det tidligere gitt fri rettshjelp i saken? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei												
	Saken gjelder: <input type="checkbox"/> Fritt rettsråd <input type="checkbox"/> Fri sakførsel												
Retts- hjelpsforsikring	Har De rettshjelpsforsikring** som helt eller delvis dekker behovet for bistand i saken? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei												
Siste likning (for mindreårige, foreldrenes)	Utskrift(er) av likningen for søker og søkers ektefelle/ partner/ samboer skal vedlegges. Dersom nåværende økonomi avviker fra disse opplysningene, må dette dokumenteres. <table border="0"> <tr> <td>Søkeren</td> <td>Likning for</td> <td>Bruttoinntekt kr</td> <td>Nettoformue kr</td> </tr> <tr> <td>Ektefelle/ partner/ samboer</td> <td>Likning for</td> <td>Bruttoinntekt kr</td> <td>Nettoformue kr</td> </tr> </table>					Søkeren	Likning for	Bruttoinntekt kr	Nettoformue kr	Ektefelle/ partner/ samboer	Likning for	Bruttoinntekt kr	Nettoformue kr
Søkeren	Likning for	Bruttoinntekt kr	Nettoformue kr										
Ektefelle/ partner/ samboer	Likning for	Bruttoinntekt kr	Nettoformue kr										
Nåværende økonomi	Brutto arbeidsinntekt pr. måned		Egen	Ektefelle/ partner/ samboer									
	Trygdeinntekt/ pensjon pr. måned												
	Annen skattepliktig inntekt pr. måned												
	Nettoformue												
Opplysningene er gitt etter beste overbevisning. Jeg er kjent med inntekts- og formues- begrensningene og regler om egenandel (se side 2). Jeg samtykker i at det om nødvendig innhentes ytterligere opplysninger om min økonomi hos likningsmyndighetene, arbeidsgiver evt. trygdeetaten.			Jeg har informert søker om inntektsgrensene og reglene om refusjon. Opplysningene er fullstendige og korrekte.										
Dato	Søkers underskrift		Dato	Advokatens/rettsjelderens underskrift									

Vedlegg 3 - Justissekretariatenes rettshjelpsstatistikk

Statistikkskjema for fri rettshjelp													
FOR: Alle embeter 2007													
1. Fritt rettsråd statistikk													
1.1. INNVLGEDE SØKNADER FOR PERIODEN													
1.2. INNVLGEDE OG FERDIGBEHANDLEDE SAKER OG UTGIFTER TIL ADVOKAT													
1.3. DEKNING AV ANDRE UTGIFTER I PERIODEN													
1.4. AVSLÅTTE SØKNADER I PERIODEN													
1.5. EGENANDEL FOR PERIODEN													
1.6. SØKNADER FOR PERIODEN													
1.6.1. Søknader innkommet for perioden													

2. Fri sakførsel statistikk (saker behandlet i 2007)															
	Antall		Anslag saksbeh- tid i uker:	Antall		Anslag saksbeh-tid i uker:	Antall		Anslag saksbeh-tid i uker:	Antall		Anslag saksbeh-tid i uker:	Antall		Anslag saksbeh-tid i uker:
	Øk. disp	Totalt		Øk. disp	Totalt		Øk. disp	Totalt		Øk. disp	Totalt		Øk. disp	Totalt	
2.1. INNVILGEDE SØKNADER FOR PERIODEN															
2.1.1. Innvilget av fylkesmannen	11	77	0	6	31		1	15		1	15		3	16	
2.2. INNVILGEDE SAKER OG UTGIFTER TIL ADVOKAT (inkl. gebyr/sideutgifter)															
	Øk. disp	Totalt	Beløp	Øk. disp	Totalt	Beløp	Øk. disp	Totalt	Beløp	Øk. disp	Totalt	Beløp	Øk. disp	Totalt	Beløp
2.2.10. Saker om arbeidsforhold § 16 (3)	0	2		0	1		0	1		0	0		0	0	
2.2.11. Saker om trygd/pensjon § 16 (3)	1	9		0	2		0	2		0	2		1	3	
2.2.12. Voldsofre § 16 (3)	1	1		0	0		0	0		0	1		1	0	
2.2.13. Bamevernsaker § 16 (3)	0	2		0	2		0	0		0	0		0	0	
2.2.14. Gjeldssaker § 16 (3)	0	2		0	1		0	0		0	0		0	1	
2.2.15. Sosialsaker § 16 (3)	0	1		0	0		0	0		0	1		0	0	
2.2.16. Arvesaker § 16 (3)	3	5		0	1		1	2		1	0		1	2	
2.2.17. Saker i utlandet § 16 (3)	2	2		2	1		0	1		0	0		0	0	
2.2.18. Andre saker (alle øvrige saker)	15	66		3	34		0	11		3	10		9	11	
2.3.4. Sum	22	90		5	42		1	17		4	14		12	17	
2.3. DEKNING AV ANDRE UTGIFTER I PERIODEN															
	Antall		Beløp	Antall		Beløp	Antall		Beløp	Antall		Beløp	Antall		Beløp
2.3.1. Innvilget egne utgifter § 22 (2)	12		78 202	4		5 811	2		24 750	6		47 636	0		5
2.3.2. Innvilget saksomkostninger, § 22 (4)	13		472 977	5		156 109	5		221 035	1		0	2		95 833
2.3.3. Innvilget fritak for rettsgebyr, § 25 (2) (saker uten ordinær fri sakførsel)	7		6 851	1		0	4		6 851	1		0	1		0
2.3.4. Sum	32		558 030	10		161 920	11		252 636	8		47 636	3		95 838
2.4. AVSLÅTTE SØKNADER I PERIODEN															
	Antall			Antall			Antall			Antall			Antall		
2.4.1. Avslått pga inntekts/formuesoverskridelse	39			11			9			8			11		
2.4.2. Avslått av andre grunner	238			87			56			43			52		
2.4.3. Avslag kombinasjon av 2.4.1 og 2.4.2.	13			5			3			1			4		
2.4.4. Sum	290			103			68			52			67		
2.5. EGENANDEL FOR PERIODEN															
	Antall			Antall			Antall			Antall			Antall		
2.5.1. Innvilget behovsprøvd saker hvor det skal betales egenandel	55			19			9			11			16		
2.5.2. Innvilget behovsprøvd saker hvor det ikke skal betales egenandel	14			5			1			5			3		
2.5.3. Sum	69			24			10			16			19		
2.6. SØKNADER FOR PERIODEN															
	Antall			Antall			Antall			Antall			Antall		
2.6.1. Søknader innkommet for perioden	138			48			20			32			38		

Statistikkskjema for fri rettshjelp			PERIODE:	sum	PERIODE:	1	PERIODE:	2	PERIODE:	3	PERIODE:	4				
FOR: Alle embeter 2006																
1. Fritt rettsråd statistikk			Antall	Anslag saksbeh-tid i uker:	Antall	Anslag saksbeh-tid i uker:	Antall	Anslag saksbeh-tid i uker:	Antall	Anslag saksbeh-tid i uker:	Antall	Anslag saksbeh-tid i uker:				
1.1. INNVILGEDE SØKNADER FOR PERIODEN			Øk. disp	Totalt	Øk. disp	Totalt	Øk. disp	Totalt	Øk. disp	Totalt	Øk. disp	Totalt				
1.1.1.	Innvilget av advokat		14 489		1 674		3 261		2 728		2 839					
1.1.2.	Innvilget av fylkesmannen etter stykkpris		3 145		434		759		624		618					
1.1.3.	Innvilget av fylkesmannen uten eller utover stykkpris		59	2 863	9	421	18	675	15	557	17	492				
1.1.4.	Sum		59	20 497	9	2 529	18	4 695	15	3 909	17	3 949				
1.2. INNVILGEDE OG FERDIGBEHANDLEDE SAKER OG UTGIFTER TIL ADVOKAT			Øk. disp	Totalt	Beløp	Øk. disp	Totalt	Beløp	Øk. disp	Totalt	Beløp	Øk. disp	Totalt	Beløp		
1.2.1.	Utlendingssaker § 11 (1) nr. 1, jf. stykkpriskriften (spf) § 5(2) nr. 1 a		759	3 386 607	124	506 917	139	667 968	102	431 557	140	643 428				
1.2.2.	Utlendingssaker § 11 (1) nr. 1, jf. spf § 5(2) nr. 1 b		279	1 438 154	55	316 910	69	278 316	38	266 054	31	145 045				
1.2.3.	Klager i asylsaker § 11 (1) nr. 1, jf. spf § 5(2) nr. 1 c		2 896	9 090 053	521	1 427 395	554	1 588 433	459	1 496 468	491	1 664 071				
1.2.4.	Andre utlendingssaker § 11 (3)	0	161	877 195	0	29	131 541	0	27	125 497	0	24	177 904			
1.2.5.	Barnevernsaker § 11 (1) nr. 2		783	6 407 097	124	894 787	131	1 122 162	113	933 761	110	950 558				
1.2.6.	Urettmessig straffeforfølgning § 11 (1) nr. 3		491	4 184 239	64	456 222	65	558 620	54	442 743	99	987 801				
1.2.7.	Voldsofre § 11 (1) nr. 4		329	2 345 462	58	394 744	82	566 184	39	310 375	79	566 728				
1.2.8.	Vernepliktige § 11 (1) nr. 5		13	114 255	3	24 499	2	33 407	8	56 349	0	0				
1.2.9.	Mishandling § 11 (1) nr. 6		912	8 094 448	64	483 424	166	1 389 194	83	712 528	119	1 235 556				
1.2.10.	Tvangsekteskap § 11 (1) nr. 7		65	626 077	10	67 481	8	69 032	9	76 240	3	40 666				
1.2.11.	Separasjon og skilsmisse § 11 (2) nr. 1, jf. spf § 5 (2) nr. 7 a	0	1 058	2 960 309	0	138	376 050	0	187	599 330	0	188	485 520			
1.2.12.	Skiftesaker § 11 (2) nr. 1 og 2, jf. spf § 5 (2) nr. 7 b	37	2 263	18 488 124	8	364	3 273 830	10	525	4 181 240	8	397	3 350 835	11	461	3 804 710
1.2.13.	Barnefordeling § 11 (2) nr. 1, jf. spf § 5 (2) nr. 7 c	33	3 060	21 752 163	10	537	3 618 059	14	663	5 074 145	5	594	4 256 059	4	687	4 608 318
1.2.14.	Familie (både pkt. 1.2.12 og 1.2.13) § 11(2)nr 1 og 2, jf spf § 5(2) nr 7 d	12	1 253	15 365 505	4	209	2 575 637	3	250	3 238 052	3	218	2 507 284	2	259	3 132 970
1.2.15.	Andre familiesaker	0	192	1 579 025	0	66	602 746	0	26	201 576	0	36	347 520	0	20	131 215
1.2.16.	Personekskluderingsstatning § 11 (2) nr. 3	9	678	5 588 409	7	110	833 445	0	153	1 241 481	1	109	991 949	1	163	1 429 683
1.2.17.	Oppsigelse/utkastelse fra bolig § 11 (2) nr. 4	1	606	3 535 363	0	72	436 690	0	134	807 899	0	113	644 077	1	128	736 804
1.2.18.	Andre saker om husleie § 11 (3)	0	74	411 167	0	19	96 028	0	15	81 815	0	18	139 686	0	5	18 414
1.2.19.	Oppsigelse/avskjed i arbeidsforhold § 11 (2) nr. 5	3	699	4 615 058	2	88	601 505	1	147	994 926	0	92	594 750	0	157	1 024 278
1.2.20.	Andre saker om arbeidsforhold § 11 (3)	0	43	254 034	0	13	52 675	0	11	82 930	0	10	76 306	0	3	12 578
1.2.21.	Voldsoffererstatning § 11 (2) nr. 6	3	681	3 548 051	0	92	522 425	3	154	864 606	0	78	520 512	0	152	801 433
1.2.22.	Klagesaker trygd og pensjon § 11 (2) nr. 7	3	1 364	9 661 301	1	168	1 118 876	1	299	2 110 653	0	255	1 624 693	1	257	1 890 578
1.2.23.	Klagesaker Aetat § 11 (2) nr. 8	1	173	1 093 577	0	16	120 175	1	24	150 812	0	42	293 982	0	28	201 079
1.2.24.	Andre trygde- og pensjonssaker § 11 (3)	2	216	1 410 287	2	131	882 734	0	27	173 123	0	19	117 045	0	13	92 172
1.2.25.	Gjeldssaker § 11 (3)	0	92	599 217	0	23	129 076	0	20	136 043	0	13	75 366	0	20	156 898
1.2.26.	Sosialsaker § 11 (3)	0	61	309 594	0	19	91 623	0	15	84 753	0	7	28 577	0	13	70 337
1.2.27.	Arvesaker § 11 (3)	0	28	191 051	0	4	25 858	0	6	54 603	0	5	40 959	0	8	85 406
1.2.28.	Saker for EMD § 12 (1) nr. 1	0	20	104 322	0	10	58 814	0	0	0	0	0	0	0	2	4 755
1.2.29.	Barne bortføring til utlandet § 12 (1) nr. 2	1	49	1 195 271	0	4	109 022	0	3	47 095	1	12	154 230	0	12	557 099
1.2.30.	Andre saker i utlandet § 12 (2)	0	12	195 312	0	2	31 584	0	0	0	0	0	0	0	4	64 818
1.2.31.	Andre saker (alle øvrige saker)	11	1 634	6 934 891	5	131	1 107 426	6	249	1 996 059	0	197	1 329 134	0	194	1 292 173
1.2.32.	Sum	116	20 944	144 405 299	39	3 268	21 368 195	39	4 151	28 519 953	18	3 287	22 379 198	20	3 850	26 992 980
1.3. DEKNING AV ANDRE UTGIFTER I PERIODEN			Antall	Beløp	Antall	Beløp	Antall	Beløp	Antall	Beløp	Antall	Beløp				
1.3.1.	Egne utgifter, herunder tolk § 14 (2) 1. pkt		3 060	5 604 186	420	651 407	591	1 012 093	684	502 972	579	604 488				
1.3.2.	Utgifter til sakkyndig § 14 (2) 1. Og 2. pkt		158	958 039	26	257 653	58	127 889	18	323 055	15	110 130				
1.3.3.	Sum		3 218	6 562 225	446	909 060	649	1 139 982	702	826 027	594	714 618				
1.4. AVSLÅTTE SØKNADER I PERIODEN			Antall		Antall		Antall		Antall		Antall					
1.4.1.	Avslått pga inntekts/formuesoverskridelse		799		157		149		163		187					
1.4.2.	Avslått av andre grunner		2 118		385		460		436		426					
1.4.3.	Avslag kombinasjon av 1.4.1 og 1.4.2.		94		13		23		26		22					
1.4.4.	Sum		3 011		555		632		625		635					
1.5. EGENANDEL FOR PERIODEN			Antall		Antall		Antall		Antall		Antall					
1.5.1.	Innvilgede behovsprøvede saker hvor det skal betales egenandel		7 891		1 097		1 977		1 635		1 640					
1.5.2.	Innvilgede behovsprøvede saker hvor det ikke skal betales egenandel		6 076		848		1 565		1 161		1 201					
1.5.3.	Sum		13 967		1 945		3 542		2 796		2 841					
1.6. SØKNADER FOR PERIODEN			Antall		Antall		Antall		Antall		Antall					
1.6.1.	Søknader inkommet for perioden		0		0		4 271		3 983		3 864					

2. Fri sakførsel statistikk (saker behandlet i 2006)												
2.1. INNVILGEDE SØKNADER FOR PERIODEN												
	Antall		Anslog saksbeh- tid i uker:	Antall		saksbeh-tid i uker:	Antall		saksbeh-tid i uker:	Antall		saksbeh-tid i uker:
	Øk. disp	Totalt		Øk. disp	Totalt		Øk. disp	Totalt		Øk. disp	Totalt	
2.1.1. Innvilget av fylkesmannen	15	124	0	13	44		1	43		0	16	
2.2. INNVILGEDE SAKER OG UTGIFTER TIL ADVOKAT (inkl. gebyr/sideutgifter)	Øk. disp	Totalt	Beløp	Øk. disp	Totalt	Beløp	Øk. disp	Totalt	Beløp	Øk. disp	Totalt	Beløp
2.2.10. Saker om arbeidsforhold § 16 (3)	1	3		1	2		0	0		0	1	
2.2.11. Saker om trygd/pensjon § 16 (3)	1	10		1	3		0	3		0	0	
2.2.12. Voldsofre § 16 (3)	0	0		0	0		0	0		0	0	
2.2.13. Barnevern saker § 16 (3)	0	3		0	0		0	2		0	0	
2.2.14. Gjeldssaker § 16 (3)	0	5		0	1		0	1		0	2	
2.2.15. Sosialsaker § 16 (3)	0	0		0	0		0	0		0	0	
2.2.16. Arvesaker § 16 (3)	0	2		0	0		0	0		0	2	
2.2.17. Saker i utlandet § 16 (3)	0	1		0	0		0	0		0	0	
2.2.18. Andre saker (alle øvrige saker)	17	114		14	35		0	35		1	15	
2.3.4. Sum	19	138		16	41		0	41		1	20	
2.3. DEKNING AV ANDRE UTGIFTER I PERIODEN	Antall		Beløp	Antall		Beløp	Antall		Beløp	Antall		Beløp
2.3.1. Innvilget egne utgifter § 22 (2)	18		111 621	9		28 225	3		35 187	1		14 483
2.3.2. Innvilget sakskomkostninger, § 22 (4)	22		683 318	6		148 300	6		257 867	4		166 898
2.3.3. Innvilget fritak for rettsgebyr, § 25 (2) (saker uten ordinær fri sakførsel)	8		31 746	4		3 464	1		0	2		9 546
2.3.4. Sum	48		826 685	19		179 989	10		293 054	7		190 927
2.4. AVSLÅTTE SØKNADER I PERIODEN	Antall			Antall			Antall			Antall		
2.4.1. Avslått pga inntekts/formuesoverskridelse	35			8			7			6		
2.4.2. Avslått av andre grunner	295			37			57			56		
2.4.3. Avslag kombinasjon av 2.4.1 og 2.4.2	31			2			8			6		
2.4.4. Sum	361			47			72			68		
2.5. EGENANDEL FOR PERIODEN	Antall			Antall			Antall			Antall		
2.5.1. Innvilget behovsprøvd saker hvor det skal betales egenandel	73			26			18			10		
2.5.2. Innvilget behovsprøvd saker hvor det ikke skal betales egenandel	44			13			14			7		
2.5.3. Sum	117			39			32			17		
2.6. SØKNADER FOR PERIODEN	Antall			Antall			Antall			Antall		
2.6.1. Søknader innkommet for perioden	342			78			64			34		

Vedlegg 4 - Tabeller

Tabell 1 Kjønnssfordeling i søkermassen

	Samlet	
	N =	Prosent
Menn	267	46,0 %
Kvinner	295	50,8 %
Par	18	3,1 %
-	1	0,2 %
Sum	581	100,0 %

	Oslo og Akershus		Sogn og Fjordane		Finnmark	
	N =	Prosent	N =	Prosent	N =	Prosent
Menn	116	43,1 %	63	44,4 %	88	51,8 %
Kvinner	146	54,3 %	74	52,1 %	75	44,1 %
Par	7	2,6 %	5	3,5 %	6	3,5 %
	0	0,0 %	0	0,0 %	1	0,6 %
Sum	269	100,0 %	142	100,0 %	170	100,0 %

Inkluderer 581 enheter av 581

Tabell 2 Aldersfordeling i søkermassen (etter fødselsår)

Fødselsår	N =	Prosent
-1915	0	0,0 %
1916-1920	3	0,6 %
1921-1925	3	0,6 %
1926-1930	9	1,7 %
1931-1935	7	1,3 %
1936-1940	13	2,5 %
1941-1945	16	3,0 %
1946-1950	32	6,1 %
1951-1955	33	6,3 %
1956-1960	53	10,1 %
1961-1965	69	13,1 %
1966-1970	94	17,8 %
1971-1975	71	13,5 %
1976-1980	45	8,5 %
1981-1985	33	6,3 %
1986-1990	39	7,4 %
1991-1995	7	1,3 %
1996-2000	0	0,0 %
Sum	527	100,0 %

Inkluderer 527 enheter av totalt 581

Tabell 3 Inntektsfordeling i søkermassen (gruppert pr 50 000)

Inntektsgruppe	N =	Prosent
0	105	19,1 %
1 – 50 000	36	6,6 %
50 001 – 100 000	39	7,1 %
100 001 – 150 000	107	19,5 %
150 001 – 200 000	96	17,5 %
200 001 – 250 000	98	17,9 %
250 001 – 300 000	49	8,9 %
300 001 – 350 000	10	1,8 %
350 001 – 400 000	4	0,7 %
400 000 – 500 000	4	0,7 %
500 001 – 600 000	1	0,2 %
Sum	549	100,0 %

Under 100 000	180	33 %
Under 230 000	426	78 %
Under 345 000	539	98 %

Gjennomsnittsinntekt	140248
Medianinntekt	149000

Inkluderer 549 enheter av totalt 581

Tabell 4 Inntektsfordelingen i søkermassen (for ulike fylker)

	Oslo og Akershus		Sogn og Fjordane		Finnmark	
Inntektsgruppe	N =	Prosent	N =	Prosent	N =	Prosent
0	48	18,9 %	31	22,0 %	26	16,9 %
1 – 50 000	20	7,9 %	6	4,3 %	10	6,5 %
50 001 – 100 000	23	9,1 %	6	4,3 %	10	6,5 %
100 001 – 150 000	47	18,5 %	28	19,9 %	32	20,8 %
150 001 – 200 000	38	15,0 %	30	21,3 %	28	18,2 %
200 001 – 250 000	48	18,9 %	28	19,9 %	22	14,3 %
250 001 – 300 000	23	9,1 %	8	5,7 %	18	11,7 %
300 001 – 350 000	4	1,6 %	2	1,4 %	4	2,6 %
350 001 – 400 000	1	0,4 %	1	0,7 %	2	1,3 %
400 000 – 500 000	1	0,4 %	1	0,7 %	2	1,3 %
500 001 – 600 000	1	0,4 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Sum	254	100,0 %	141	100,0 %	154	100,0 %
Under 100 000	91	35,8 %	43	30,5 %	46	29,9 %
Under 230 000	198	78,0 %	112	79,4 %	116	75,3 %
Under 345 000	250	98,4 %	139	98,6 %	150	97,4 %

	Oslo og Akershus		Sogn og Fjordane		Finnmark
Gjennomsnittsinntekt	136253		138346		148578
Medianinntekt	138000		150000		149500

Inkluderer 549 enheter av totalt 581

Tabell 5 Inntektsfordelingen i søker massen (for ulike kjønn)

	Menn		Kvinner		Par	
	N=	Prosent	N=	Prosent	N=	Prosent
0	45	17,7 %	50	18,1 %	9	52,9 %
1 – 50 000	25	9,8 %	11	4,0 %	0	0,0 %
50 001 – 100 000	21	8,3 %	18	6,5 %	0	0,0 %
100 001 – 150 000	44	17,3 %	63	22,7 %	0	0,0 %
150 001 – 200 000	44	17,3 %	49	17,7 %	3	17,6 %
200 001 – 250 000	49	19,3 %	45	16,2 %	4	23,5 %
250 001 – 300 000	20	7,9 %	29	10,5 %	0	0,0 %
300 001 – 350 000	2	0,8 %	8	2,9 %	0	0,0 %
350 001 – 400 000	3	1,2 %	1	0,4 %	0	0,0 %
400 000 – 500 000	1	0,4 %	2	0,7 %	1	5,9 %
500 001 – 600 000	0	0,0 %	1	0,4 %	0	0,0 %
Sum	254	100,0 %	277	100,0 %	17	100,0 %

Under 100 000	91	35,8 %	79	28,5 %	9	52,9 %
Under 230 000	204	80,3 %	207	74,7 %	14	82,4 %
Under 345 000	250	98,4 %	272	98,2 %	16	94,1 %

	Menn	Kvinner	Par
Gjennomsnittsinntekt	134408	147785	106667
Medianinntekt	139500	150000	0

Inkluderer 548 enheter av totalt 581

Tabell 6 Inntektsfordelingen i søkermassen (for ulike bestemmelser)

	§ 11 tredje ledd		§ 11 fjerde ledd		§ 16 tredje ledd		§ 16 fjerde ledd	
	N =	Prosent	N =	Prosent	N =	Prosent	N =	Prosent
0	68	27,2 %	7	4,0 %	30	30,9 %	-	0,0 %
1 – 50 000	27	10,8 %	3	1,7 %	5	5,2 %	1	4,0 %
50 001 – 100 000	22	8,8 %	5	2,8 %	10	10,3 %	2	8,0 %
100 001 – 150 000	51	20,4 %	28	15,8 %	24	24,7 %	4	16,0 %
150 001 – 200 000	54	21,6 %	26	14,7 %	14	14,4 %	2	8,0 %
200 001 – 250 000	28	11,2 %	51	28,8 %	13	13,4 %	6	24,0 %
250 001 – 300 000	-	0,0 %	40	22,6 %	1	1,0 %	8	32,0 %
300 001 – 350 000	-	0,0 %	9	5,1 %	-	0,0 %	1	4,0 %
350 001 – 400 000	-	0,0 %	4	2,3 %	-	0,0 %	-	0,0 %
400 000 – 500 000	-	0,0 %	3	1,7 %	-	0,0 %	1	4,0 %
500 001 – 600 000	-	0,0 %	1	0,6 %	-	0,0 %	-	0,0 %
Sum	250	100,0 %	177	100,0 %	97	100,0 %	25	100,0 %
Under 100 000	117	46,8 %	15	8,5 %	45	46,4 %	3	12,0 %
Under 230 000	248	99,2 %	77	43,5 %	91	93,8 %	10	40,0 %
Under 345 000	250	100,0 %	168	94,9 %	97	100,0 %	24	96,0 %

	§ 11 tredje ledd	§ 11 fjerde ledd	§ 16 tredje ledd	§ 16 fjerde ledd
Gjennomsnittsinntekt	96 784	212 873	100 470	215 040

Inkluderer 549 enheter av totalt 581

Tabell 7 Fordeling av relevant bestemmelse

Bestemmelse	N =	Prosent
§ 11 tredje ledd	276	47,6 %
§ 11 fjerde ledd	178	30,7 %
§ 16 tredje ledd	102	17,6 %
§ 16 fjerde ledd	24	4,1 %
Sum	580	100,0 %

Inkluderer 580 enheter av totalt 581

Tabell 8 Fordeling av rettsråd og sakførsel (for kjønnene)

	Rettsråd		Sakførsel		Begge		Totalt	
	N=	Prosent	N=	Prosent	N=	Prosent	N=	Prosent
Menn	193	72,3 %	68	25,5 %	6	2,2 %	267	100,0 %
Kvinner	243	82,4 %	43	14,6 %	9	3,1 %	295	100,0 %
Par	14	77,8 %	4	22,2 %	0	0,0 %	18	100,0 %

Inkluderer 580 enheter av totalt 581

Tabell 9 Inntektsfordelingen i de ulike sakstyper

	Utl.rett	Familie	Barnev.	Husleie	Arbeid	Trygd	Pengek.	Sosial	Arv	Andre saker	Skatt	(totalt)
0	64 %	3 %	25 %	28 %	10 %	19 %	18 %	38 %	20 %	14 %	0 %	64 %
1 – 50 000	12 %	2 %	8 %	17 %	7 %	2 %	0 %	15 %	0 %	11 %	0 %	12 %
50 001 – 100 000	4 %	6 %	8 %	0 %	10 %	13 %	9 %	0 %	5 %	7 %	0 %	4 %
100 001 – 150 000	6 %	15 %	19 %	22 %	17 %	22 %	18 %	38 %	25 %	25 %	0 %	6 %
150 001 – 200 000	10 %	14 %	24 %	11 %	3 %	19 %	30 %	8 %	35 %	19 %	0 %	10 %
200 001 – 250 000	4 %	32 %	6 %	11 %	31 %	22 %	24 %	0 %	0 %	15 %	0 %	4 %
250 001 – 300 000	0 %	20 %	7 %	6 %	17 %	4 %	0 %	0 %	15 %	5 %	0 %	0 %
300 001 – 350 000	0 %	5 %	0 %	6 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	100 %	0 %
350 001 – 400 000	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	0 %	0 %
400 000 – 500 000	0 %	2 %	0 %	0 %	3 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %
500 001 – 600 000	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,0 %	100,0 %	
N =	50	128	72	18	30	54	33	13	20	130	1	549
Under 100 000	80	10	41,7 %	44,4 %	27,6 %	33,3 %	27,3 %	53,8 %	25,0 %	31,5 %	0,0 %	
Under 230 000	100	44	90,3 %	83,3 %	69,0 %	87,0 %	93,9 %	100,0 %	85,0 %	84,6 %	0,0 %	
Under 345 000	100	97,7 %	97,2 %	100,0 %	96,6 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	96,9 %	100,0 %	
Gj.snitt	38300	206964	115174	110778	169586	131833	140291	66859	136700	135249	0	140248

Inkluderer 549 enheter av totalt 581

Tabell 10 Fordelingen av sakstyper for de ulike bestemmelser

	§ 11 tredje ledd		§ 11 fjerde ledd		§ 16 tredje ledd		§ 16 fjerde ledd	
	N=	Prosent	N=	Prosent	N=	Prosent	N=	Prosent
Utlendingssaker	42	79,2 %	1	1,9 %	10	18,9 %	0	0,0 %
Familiesaker	14	10,8 %	92	70,8 %	14	10,8 %	10	7,7 %
Barnevernsaker	66	84,6 %	10	12,8 %	2	2,6 %	0	0,0 %
Husleiesaker	10	52,6 %	4	21,1 %	5	26,3 %	0	0,0 %
Saker i arbeidsforhold	15	51,7 %	8	27,6 %	5	17,2 %	1	3,4 %
Trygde/ pensjonssaker	14	25,5 %	22	40,0 %	18	32,7 %	1	1,8 %
Pengekrav	25	69,4 %	0	0,0 %	10	27,8 %	1	2,8 %
Sosialsaker	13	92,9 %	1	7,1 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Arvesaker	11	52,4 %	4	19,0 %	5	23,8 %	1	4,8 %
Andre saker	65	45,1 %	36	25,0 %	33	22,9 %	10	6,9 %
Skatt	1	100,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Sum	276	47,6 %	178	30,7 %	102	17,6 %	24	4,1 %

Inkluderer 580 enheter av totalt 581

Tabell 11 Fordeling av sakstyper for de ulike kjønnene

	Menn		Kvinner		Par		Sum	
	N=	Prosent	N=	Prosent	N=	Prosent	N=	Prosent
Utlendingssaker	31	58,5 %	17	32,1 %	5	9,4 %	53	100,0 %
Familiesaker	45	34,6 %	85	65,4 %	0	0,0 %	130	100,0 %
Barnevernsaker	21	26,9 %	52	66,7 %	5	6,4 %	78	100,0 %
Husleiesaker	4	21,1 %	14	73,7 %	1	5,3 %	19	100,0 %
Saker i arbeidsforhold	17	58,6 %	11	37,9 %	1	3,4 %	29	100,0 %
Trygde/ pensjonssaker	35	63,6 %	19	34,5 %	1	1,8 %	55	100,0 %
Pengekrav	22	61,1 %	11	30,6 %	3	8,3 %	36	100,0 %
Sosialsaker	7	50,0 %	7	50,0 %	0	0,0 %	14	100,0 %
Arvesaker	6	28,6 %	13	61,9 %	2	9,5 %	21	100,0 %
Andre saker	78	54,2 %	65	45,1 %	1	0,7 %	144	100,0 %
Skatt	1	100,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	1	100,0 %
Sum	267		294		19		580	

Inkluderer 580 enheter av totalt 581

Tabell 12 Fordeling av sakstyper for de ulike fylkene

	Oslo og Akershus		Sogn og Fjordane		Finnmark	
	N =	Prosent	N=	Prosent	N=	Prosent
Utlendingssaker	26	9,7 %	22	15,5 %	5	2,9 %
Familiesaker	56	20,8 %	32	22,5 %	42	24,6 %
Barnevernsaker	34	12,6 %	16	11,3 %	28	16,4 %
Husleiesaker	12	4,5 %	5	3,5 %	2	1,2 %
Saker i arbeidsforhold	20	7,4 %	3	2,1 %	6	3,5 %
Trygde/ pensjonssaker	22	8,2 %	20	14,1 %	13	7,6 %
Pengekrav	20	7,4 %	8	5,6 %	8	4,7 %
Sosialsaker	6	2,2 %	2	1,4 %	6	3,5 %
Arvesaker	10	3,7 %	3	2,1 %	8	4,7 %
Andre saker	62	23,0 %	31	21,8 %	51	29,8 %
Skatt	1	0,4 %	0	0,0 %	0	0,0 %
-	0	0,0 %	0	0,0 %	1	1,2 %
Sum	269	100,0 %	142	100,0 %	170	100,0 %

Inkluderer 581 enheter av totalt 581

Tabell 13 Motpart (samlet og for de ulike fylkene)

	N=	Prosent
Offentlig	310	53,4 %
Privat	270	46,5 %
-	1	0,2 %
Sum	581	100,0 %

	Oslo og Akershus		Sogn og Fjordane		Finnmark	
	N=	Prosent	N=	Prosent	N=	Prosent
Offentlig	137	50,9 %	87	61,3 %	86	50,6 %
Privat	132	49,1 %	55	38,7 %	83	48,8 %
-					1	0,6 %
Sum	269	100,0 %	142	100,0 %	170	100,0 %

Inkluderer 581 enheter av totalt 581

Tabell 14 Fordeling av motpart for de ulike kjønnene i de ulike fylkene

	Oslo og Akershus			
	Mann		Kvinne	
	N=	Prosent	N=	Prosent
Offentlig	65	56,0 %	66	45,2 %
Privat	51	44,0 %	80	54,8 %
Sum	116	100,0 %	146	100,0 %

	Sogn og Fjordane			
	Mann		Kvinne	
	N=	Prosent	N=	Prosent
Offentlig	43	68,3 %	40	54,1 %
Privat	20	31,7 %	34	45,9 %
Sum	63	100,0 %	74	100,0 %

	Finnmark			
	Mann		Kvinne	
	N=	Prosent	N=	Prosent
Offentlig	49	55,7 %	33	44,6 %
Privat	39	44,3 %	41	55,4 %
Sum	88	100,0 %	74	100,0 %

Tabell 15 Utfall for ulike bestemmelser

N = Innvilgelsesprosent		
§ 11 tredje ledd	147	53,3 %
§ 11 fjerde ledd	36	20,2 %
§ 16 tredje ledd	29	28,4 %
§ 16 fjerde ledd	9	36,0 %
Totalt	221	38,0 %
Materiell dispensasjon	176	46,6 %
Økonomisk dispensasjons	45	22,2 %
Dispensasjon i rettsrådssaker	183	40,3 %
Dispensasjon i sakførelssaker	38	29,9 %

Tabell 16 Innvilgelsesprosent for ulike fylker

	Oslo og Akershus		Sogn og Fjordane		Finnmark	
	N =	Prosent	N =	Prosent	N =	Prosent
§ 11 3. ledd	52	43,3 %	39	54,2 %	56	66,7 %
§ 11 4. ledd	6	8,0 %	15	26,8 %	15	31,9 %
§ 16 3. ledd	11	17,5 %	3	21,4 %	15	60,0 %
§ 16 4. ledd	2	18,2 %			7	50,0 %
Totalt	71	26,4 %	57	40,1 %	93	54,7 %
Materiell	63	34,4 %	42	48,8 %	71	65,1 %
Økonomisk	8	9,3 %	15	26,8 %	22	36,1 %
Rettsråd	58	29,7 %	54	42,2 %	71	54,2 %
Sakførelse	13	17,6 %	3	21,4 %	22	56,4 %

Tabell 17 Innvilgelser og avslag i de ulike sakstypene (for fylkene separat) (råtall)

	Oslo og Akershus		Sogn og Fjordane		Finnmark	
	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag
Utlendingssaker	9	17	12	10		5
Familiesaker	9	47	11	21	20	22
Barnevernsaker	15	19	13	3	23	5
Husleiesaker	3	9	2	3		2
Saker i arbeidsforhold	3	17		3	4	2
Trygde/ pensjonssaker	4	18	4	16	5	8
Pengekrav	6	14	3	5	6	2
Sosialsaker	4	2	1	1	5	1
Arvesaker		10	1	2	4	4
Andre saker	18	45	10	21	26	25
Skatt						
Totalt	71	198	57	85	93	76

Inkluderer 580 enheter av 581

Tabell 18 Innvilgelser og avslag for ulike bestemmelser og sakstyper (råtall)

	§ 11 3. ledd		§ 11 4. ledd		§ 16. 3. ledd		§ 16 4. ledd	
	Innv.	Avslag	Innv	Avslag	Innv	Avslag	Innv	Avslag
Utlendingssaker	21	21	0	1	0	10	0	0
Familiesaker	3	11	27	65	6	8	4	6
Barnevernsaker	50	16	1	9	0	2	0	0
Husleiesaker	4	6	0	4	1	4	0	0
Saker i arbeidsforhold	5	10	0	8	2	3	0	1
Trygde/ pensjonssaker	7	7	3	19	2	16	1	0
Pengekrav	12	13	0	0	2	8	1	0
Sosialsaker	10	3	0	1	0	0	0	0
Arvesaker	3	8	0	4	2	3	0	1
Andre saker	32	34	5	31	14	19	3	7

Inkluderer 580 enheter av 581

Tabell 19 Innvilgelser og avslag for ulike kjønn og sakstyper (råtall)

	Mann		Kvinne		Par	
	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag
Utlendingssaker	8	23	10	7	3	2
Familiesaker	18	27	22	63		
Barnevernsaker	11	10	36	16	4	1
Husleiesaker		4	5	9		1
Saker i arbeidsforhold	4	13	3	8		1
Trygde/ pensjonssaker	7	28	5	14	1	
Pengekrav	10	12	4	7	1	2
Sosialsaker	5	2	5	2		
Arvesaker	3	3	1	12		1
Andre saker	29	50	24	41	1	
Sum	95	172	115	179	10	8

Inkluderer 579 enheter av 581

Tabell 20 Innvilgelser i utlendingssaker for menn og kvinner (Oslo og Akershus) (råtall)

	Mann		Kvinne		Par	
	Innv.	Avslag	Innv.	Avslag	Innv	Avslag
Familiegjenforening						
Opphold- og/eller arbeidstillatelse	1	2	6	1		
Utvisning som følge av straffbare forhold		7		1		
Asyl	1	4	1			
Annet		1		1		
Sum	2	14	7	3	0	0

Tabell 21 Innvilgelser og avslag i saker klassifisert som ”andre saker” (fylkene separat)

	Oslo og Akershus		Sogn og Fjordane		Finnmark	
	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag
Billighetserstatning				1	2	1
Forretningsforhold		1			6	2
Trafficing	1					
Fast eiendom	2	6	1	3	2	8
Fare for å miste bolig man eier	4					
Straffegjennomføring			2		2	
Psykisk helsevern	4				1	1
Erstatning	2	24	5	8	10	9
Menneskerettigheter	1	2		1		
Annet	4	12	2	8	3	4
Sum	18	45	10	21	26	25

Inkluderer 145 enheter av totalt 581

Tabell 22 Innvilgelse og avslag i andre saker (totalt) (råtall)

	Innvilgelse	Avslag
Billighetserstatning	2	2
Forretningsforhold	6	3
Trafficing	1	
Fast eiendom	5	17
Fare for å miste bolig man eier	4	
Straffegjennomføring	4	
Psykisk helsevern	5	1
Erstatning	17	41
Menneskerettigheter	1	3
Annet	9	24
Sum	54	91

Tabell 23 Innvilgelsesprosent for offentlige og private motparter (fylkene separat)

	Offentlig		Privat	
	N =	Prosent	N =	Prosent
Oslo	46	33,6 %	25	18,9 %
Sogn og Fjordane	39	44,8 %	18	32,7 %
Finnmark	55	64,0 %	38	45,8 %
Totalt	140	45,2 %	81	30,0 %

Tabell 24 Innvilgelser og avslag i saker med offentlig og privat motpart for ulike bestemmelser (råtall)

	Offentlig		Privat	
	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag
§ 11 tredje ledd	117	71	30	58
§ 11 fjerde ledd	8	52	28	90
§ 16 tredje ledd	11	45	18	28
§ 16 fjerde ledd	4	2	5	13
Sum	140	170	81	189

Inkluderer 580 enheter av totalt 581

Tabell 25 Innvilgelser og avslag for ulike motparter (kjønnene separat) (råtall)

	Mann		Kvinne		Par	
	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag
Offentlig	60	97	72	67	8	6
Privat	35	75	43	112	2	2
Sum	95	172	115	179	10	8

Inkluderer 579 enheter av 581

Tabell 26 Innvilgelse og avslag for hvem som fremmer søknad (Bare Oslo og Akershus)

	Innvilgelse		Avslag	
	N =	Prosent	N =	Prosent
Advokat/ rettshjelper	67	28,2 %	171	71,8 %
Privatperson på vegne av seg selv	3	10,3 %	26	89,7 %
Offentlig myndighet/ fagforening	1	50,0 %	1	50,0 %

Inkluderer 269 enheter av totalt 581

Tabell 27 Innvilgelser i ulike inntektsgrupper (totalt og for fylkene separat) (råtall og prosent)

Råtall	Totalt		Oslo og Akershus		Sogn og Fjordane		Finnmark	
	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag
0	52	53	20	28	16	15	16	10
1 – 50 000	15	21	5	15	2	4	8	2
50 001 – 100 000	17	22	5	18	4	2	8	2
100 001 – 150 000	54	53	16	31	17	11	21	11
150 001 – 200 000	36	60	11	27	12	18	13	15
200 001 – 250 000	29	69	10	38	6	22	13	9
250 001 – 300 000	4	45	1	22	0	8	3	15
300 001 – 350 000	1	9	0	4	0	2	1	3
350 001 -	0	9	0	3	0	2	0	4
Sum	208	341	68	186	57	84	83	71

Prosent	Totalt		Oslo og Akershus		Sogn og Fjordane		Finnmark	
	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag	Innvilgelse	Avslag
0	49,5 %	50,5 %	41,7 %	58,3 %	51,6 %	48,4 %	61,5 %	38,5 %
1 – 50 000	41,7 %	58,3 %	25,0 %	75,0 %	33,3 %	66,7 %	80,0 %	20,0 %
50 001 – 100 000	43,6 %	56,4 %	21,7 %	78,3 %	66,7 %	33,3 %	80,0 %	20,0 %
100 001 – 150 000	50,5 %	49,5 %	34,0 %	66,0 %	60,7 %	39,3 %	65,6 %	34,4 %
150 001 – 200 000	37,5 %	62,5 %	28,9 %	71,1 %	40,0 %	60,0 %	46,4 %	53,6 %
200 001 – 250 000	29,6 %	70,4 %	20,8 %	79,2 %	21,4 %	78,6 %	59,1 %	40,9 %
250 001 – 300 000	8,2 %	91,8 %	4,3 %	95,7 %	0,0 %	100,0 %	16,7 %	83,3 %
300 001 – 350 000	10,0 %	90,0 %	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	25,0 %	75,0 %
350 001 -	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %
Sum								

Gjennomsnitt	kr 109 745	kr 158 854	kr 102 432	kr 148 618	kr 103 439	kr 162 033	kr 120 066	kr 181 908
---------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

Tabell 28 Fordeling av relevant bestemmelse ved klage til Justissekretariatene

	N =	Prosent
§ 11 tredje ledd	54	36,0 %
§ 11 fjerde ledd	48	32,0 %
§ 16 tredje ledd	45	30,0 %
§ 16 fjerde ledd	3	2,0 %
Sum	150	100,0 %

Inkluderer 150 enheter av totalt 150

Tabell 29 Fordeling av hvem som fremmer klagen til Justissekretariatene

	N =	Prosent
Advokat	131	87,3 %
Privatperson på vegne av seg selv	16	10,7 %
Privatperson på vegne av andre	3	2,0 %
Sum	150	100,0 %

Inkluderer 150 enheter av totalt 150

Tabell 30 Fordeling av relevante bestemmelser for de ulike sakstyper(Justissekretariatene) (råtall)

	§ 11 3. ledd	§ 11 4. ledd	§ 16 3. ledd	§ 16 4. ledd
Utlendingssaker	6	0	5	0
Familiesaker	0	23	0	0
Barnevernsaker	4	2	4	0
Husleiesaker	5	1	1	0
Saker i arbeidsforhold	5	3	3	0
Trygde/pensjonssaker	3	6	9	0
Pengekrav	3	1	5	1
Sosialsaker	1	0	0	0
Arvesaker	1	0	1	0
Erstatning	11	3	7	1
Fast eiendom	2	1	3	1
Andre saker	13	8	7	0
Sum	54	48	45	3

Inkluderer 150 enheter av totalt 150